

미래기획위원회 연구용역 보고서

미래사회 중산층 변동전망과 대책 (요약본)

2009. 3.

동아시아연구원
중산층대책연구팀

제 출 문

미래기획위원회 위원장 귀하

본 요약본을 “미래사회 중산층 변동전망과 대책” 연구
용역 보고서의 요약본으로 제출합니다.

2009년 3월

동아시아연구원 원장

연 구 진

연구책임 이숙중(EAI 원장, 성균관대 행정학과)

공동연구 강원택(EAI 시민정치패널위원장, 숭실대 정치학과)
김대일(서울대 경제학과)
남은영(서울대 사회발전연구소)
서상민(EAI 연구기획국장)
이곤수(EAI 거버넌스센터 선임연구원)
이재열(EAI 시민정치패널 위원, 서울대 사회학과)
정원칠(EAI 여론분석센터 선임연구원)
정한울(EAI 여론분석센터 선임연구원)
한인택(외교안보연구원 초빙연구원)

감수 강석훈(성신여대 경제학과)
이홍규(한국정보통신대 행정학과)

연구지원 이승준(EAI 인턴, 성균관대 경제학과)
이진아(EAI 인턴, 경희대 국제학부)
임효신(EAI 인턴, 한국외대 아랍어과)
조상녕(EAI 인턴, 서울대 기계공학과 졸)

목 차

I. 신위험 사회의 도래와 중산층 약화 현황	1
1. 메가 트렌드로서의 중산층 약화	1
2. 중산층 개념 검토와 본 연구의 접근방법	2
3. 중산층 변동 추세와 특징	3
4. 중산층 약화 원인과 대응방향	6
II. 한국 중산층 실태와 복원력 평가	11
1. 한국 중산층의 실태	11
2. 중산층의 사회적 복원력과 사회적 이동 가능성	14
III. 중산층 이탈경로와 향후 전망	19
1. 계층구조 변화 요인과 실태	19
2. 주요 선진국의 사회이동 현황 비교	20
3. 한국의 사회이동의 특징	21
4. 중산층 귀속의식을 통해서 본 계층변화	24
5. 정책적 시사점	25
IV. 중산층 약화에 대한 주요 선진국의 대응	26
1. 미국 행정부의 중산층 대책	26
2. 영국의 중산층 대책	27
3. 일본의 중산층 정책 대응	29
4. 프랑스·독일·스웨덴의 사례	30
5. 소결로서의 시사점	34

V. 한국 사회안전망과 위기대응대책	35
1. 한국의 사회안전망 점검	35
2. 기타 사회안전망과 위기대응대책	38
VI. 분석의 시사점 및 정책제언	45
1. 분석의 시사점	45
2. 위험관리 영역별 정책방향	49

I. 신위험 사회의 도래와 중산층의 약화 현상

1. 메가 트렌드로서의 중산층 약화

○ 새로운 사회적 위험으로서의 중산층 약화

- 복합적인 위험요인 : 세계화의 가속화와 사회경제적 변화에 따라 다양한 형태의 새로운 “사회적 위험”이 대두. 이는 빈곤층의 증가와 소득불평등이 심화되는 형태로 나타나고 있음(OECD 2008). 사회적 위험이 발생할 때 그 충격을 흡수할 완충 기제를 갖지 못한 취약계층의 경우 빈곤층으로 전락하거나 노동시장 등에서 장기간 배제될 위험이 커짐
- 위험의 복합적인 파급효과: 하나의 위험요소가 발생하면 다른 분야의 위험요인들과 결합하면서 빠르게 전파됨. 중산층 위기는 경제적으로 생산과 소비의 위축, 사회적으로 상대적 박탈감과 같은 사회적 병리현상과 연결, 정치적으로 극단적인 보호주의나 배타적 민족주의의 발호로 이어져 민주주의와 건전한 경제활동 및 사회통합을 약화시키는 복합적인 문제를 발생시킴

○ 한국에서의 중산층 위기: 빈곤층 확대와 중산층 복원력의 약화

- 우리 사회는 과거 사회적 위험에 새로운 사회적 위험이 중첩되는 ‘이중위험사회’의 특성을 보임. 외환위기 이후 사회안전망을 확충하고 재원투자를 꾸준히 늘려왔음에도 불구하고 전적으로 정부지출과 지원 확대에 의존하여 위험에 대처하는 하는 방안은 현실적으로 어려움
- 사회경제적 위험에 대한 대비와 대처를 개인과 가정의 자산과 소득능력에 의존해야 하고 변화하는 노동시장 환경에 맞는 평생교육 및 새로운 기술습득이 어려운 상황에서 노동시장에서 이탈하거나 장기적으로 배제될 경우 빈곤층으로 추락한 중산층이 다시 복귀하는 것은 쉽지 않음

○ 예방 및 복원전략 차원의 중산층 대책 필요성

- 새롭고 다양한 위험요인이 심화되면서 국가는 복지지출 확대를 통해 직접 위험요소에 대항(coping)하거나 완화(mitigation)에 초점을 맞추기 보다는, 위험을 예방(prevention)하고 개인과 사회의 복원능력(social resilience)과 자생적 적응력(self-adaptiveness)을 키우는 데 역점을 두어야 함

2. 중산층 개념의 검토와 본 연구의 접근방법

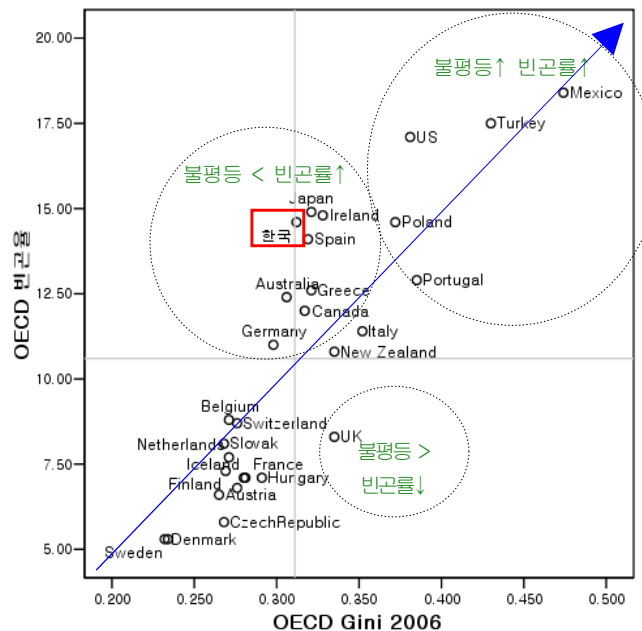
- 중산층 개념은 학문영역, 연구의 목적, 연구주제에 따라 다양한 의미로 사용되고 있으며 학문적으로나 공식적으로 합의된 정의는 존재하지 않음.
- 본 연구에서는 경험적 분석의 명료함과 국제적 비교가능성을 높이기 위해 중산층 개념을 경제학에서 주로 사용하는 ‘한 사회 내에서 상대적으로 중간수준의 가구소득을 갖고 있는 계층’으로 정의하고, OECD에서 사용하는 객관적 지표인 ‘상대적 중간소득(가처분 소득 기준 중간소득의 50~150%)에 속하는 층’을 측정지표로 활용
- 중산층 문제에 대한 접근방법은 다음과 같은 특징을 가짐
 - i)빈곤층 전략위험이 있는 한계중산층(중위 소득의 50~100%)에 초점,
 - ii)객관적 지표와 주관적 지표의 종합적 고려,
 - iii)중산층 정의에서 동적 요소(사회적 복원력)에 대한 고려,
 - iv)사후처방(coping)이나 완화(mitigation)보다 예방(prevention)을 강조

3. 중산층 변동 추세와 특징

1) 세계 주요 국가의 빈곤 및 소득불평등 심화

- OECD(2008)에 따르면, 지난 20년 간 대부분의 OECD 국가에서 상대적 빈곤율과 소득불평등이 심화. 2000년대 중반에 이르러 대다수 국가들에서 상대적 빈곤과 소득불평등 문제가 확산되고 있음
- 한국은 만성적인 빈곤문제를 겪고 있는 멕시코, 터키, 미국, 일본, 아일랜드의 뒤를 이어 높은 상대적 빈곤율을 기록. 상대적 빈곤율이 지속적으로 확대된다는 것은 빈곤층의 상향이동이 쉽지 않음을 말함
- 중산층의 축소는 사회적으로 소득양극화현상이 심화되는 문제를 낳고 빈곤층을 확대하는 경향. 지니계수에 따라 서구 선진국들과 비교해보면 한국의 불평등 수준이 심각하지는 않지만, 점진적으로 악화되고 있음

[그림1-1] OECD 30개국 소득불평등과 상대적 빈곤률



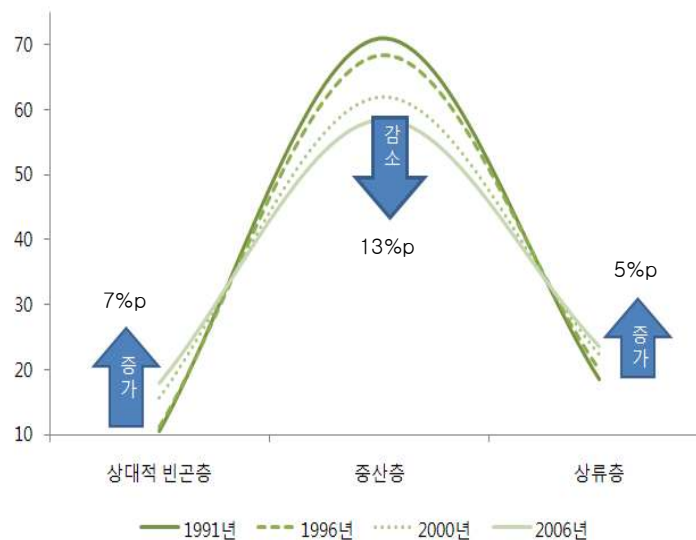
주: 지니계수는 한국 2006년, 일본과 뉴질랜드 2003년, 그 외 2005년 기준
 자료: 통계청 『가계조사』 (2006), OECD ECONOMIC Outlook, WDI(2006),
 e-나라지표(2008)를 종합

2) 한국 중산층 변동 추이

□ 중산층 축소와 소득불평등 악화

- 가처분 소득을 기준으로 할 때, 중산층의 규모는 1991년 71%에서 2006년에는 59%로 12%p 감소한 반면, 상류층은 18%에서 23%로 5%p 가량 상승하였고 하위층(상대적 빈곤층)은 11%에서 18%로 7%p 상승함
- 중산층이 장기적으로 감소하고 빈곤층이 증가하는 현상은 한번 빈곤층으로 떨어지면 동일세대 내 또는 다음 세대에서도 중산층으로 복귀할 수 있는 복원력이 취약함을 반증

[그림1-2] 중산층 규모 변화 추이



자료: 통계청 『가구소비실태조사』 (1991;1996;2000), 통계청 『가계조사』 (2006)
출처: 류상영·강석훈(1999), 유경준·최바울(2007)을 필자가 종합

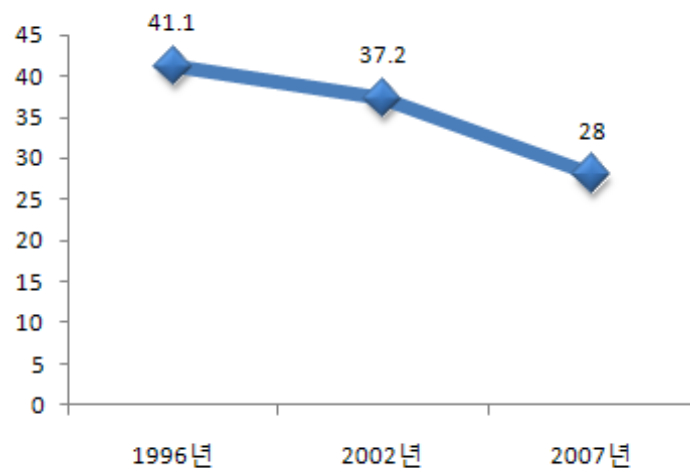
- 상대적 빈곤율로 보면 한국은 다른 OECD국가에 비해 상당히 높은 수준으로 OECD 국가 30개국 중 6번째로 높음(2006년 기준)

- IMF를 거친 후 한국에서 중산층 가구비중이 꾸준히 줄어들고 있으며, 소득불평등이 지속적으로 악화되는 추세. 세계적으로 보면 소득불평등도는 상대적 빈곤층 규모보다는 다소 양호한 상태로 평가할 수 있음
- 소득불평등의 심화는 만성적 빈곤층의 증가로 이어지므로 소득불평등을 완화하기 위한 사회정책에 관심을 기울여야 함

□ 중산층 정체성의 변동

- 외환위기 이후 스스로를 중간층으로 인식하는 계층이 급격히 하락. 서울대학교 사회발전연구소(2007)에 의하면 중산층에 속한다고 생각하는 사람들은 1996년 41.1%에서 2007년 28%로 감소함. 이러한 중산층 정체성(identity)의 변동은 사회통합과 국가통합에 장애요인으로 작용할 가능성이 큼

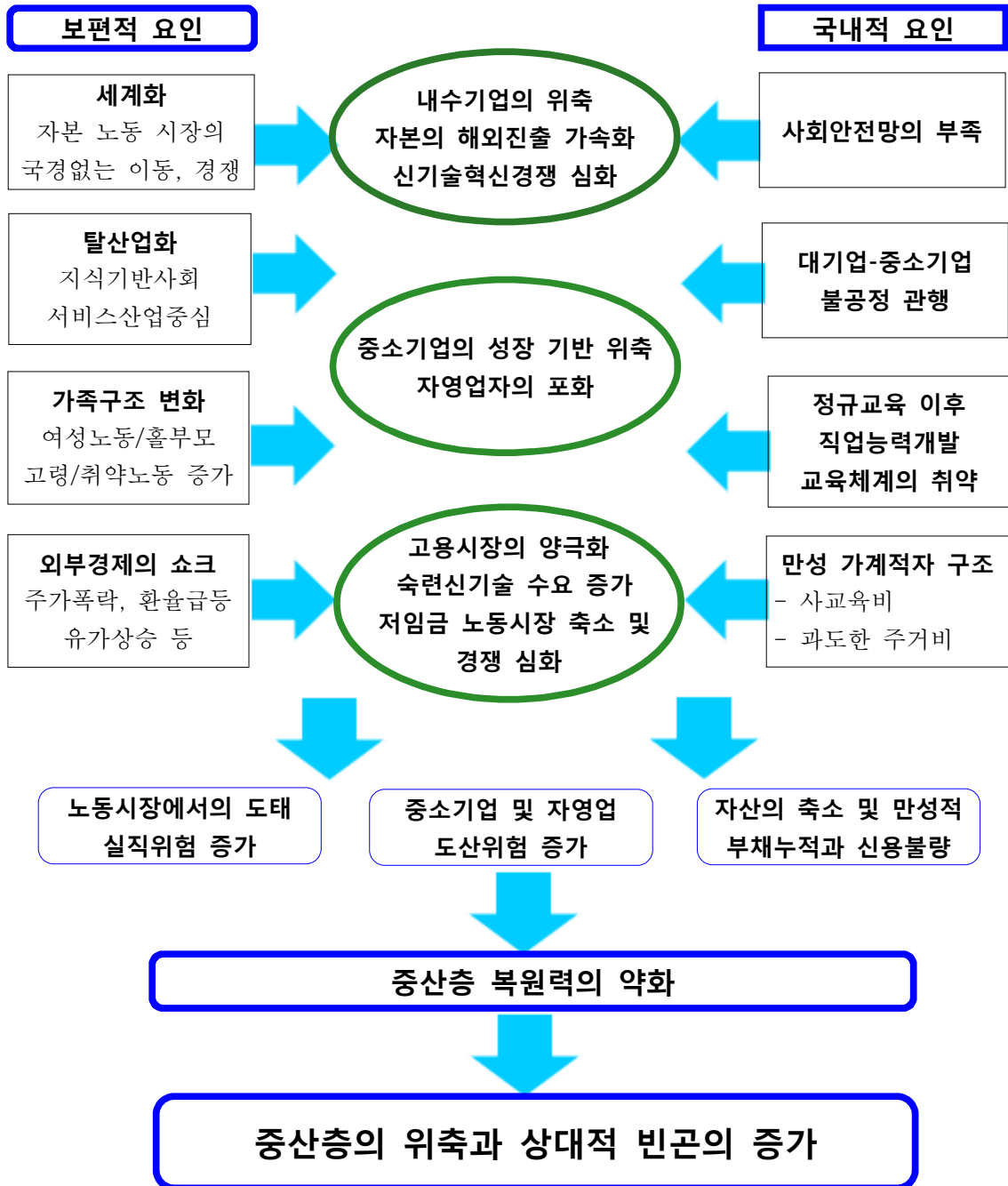
[그림1-3] 중산층 귀속의식의 변화 1996~2007(%)



자료: <국민의식조사>, 사회발전연구소(1996, 2002, 2007)

4. 중산층 약화의 원인과 대응 방향

[그림1-4] 중산층약화의 원인



1) 중산층 약화의 원인

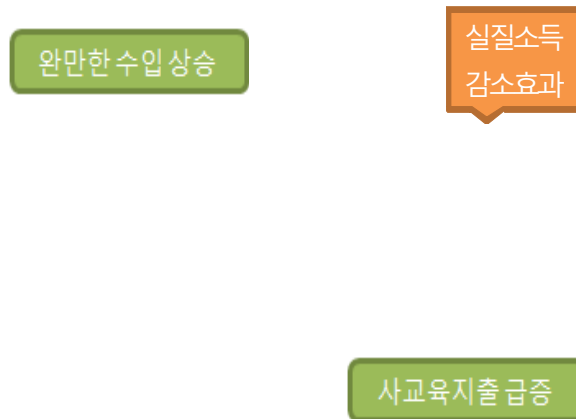
□ 보편적 요인

- 중산층 약화의 보편적 원인으로는 세계화로 인한 고용불안정성 심화, 지식기반경제·서비스경제로의 이행(탈산업화)에 따른 저임금직과 비정규직 양산, 가족구조 및 노동공급시장의 변화로 취약계층의 일자리 경쟁과 노동조건의 악화, 외부 경제의 쇼크 등이 있음

□ 국내요인

- 국가가 제공하는 사회안전망의 부족과 비효율성
 - 서구 선진국들과 달리 사회적 위험에 대비한 안전망 구축이 미약하고 복지전달체계의 비효율성으로 인해 경제적, 사회적 유동성 증가 및 새로운 위험요인의 등장으로 발생하는 충격에 대해 효율적인 완충역할과 사회적 복원력을 제공하는 데 한계를 가짐(유경준, 2007)
- 고용시장 구조의 변화
 - 중소기업 성장여건 취약성, 서비스업종 및 자영업자 간 심각한 과당 경쟁으로 소득감소 및 고용창출의 한계
- 악성적인 가계소비구조: 만성적인 적자가계경제
 - 과도한 교육열과 학벌주의 사회에서 소득의 큰 비중이 사교육비로 사용되고, 과도한 주택비용의 지출로 인해 중산층의 경우 저축이 어렵고, 빈곤층에서는 적자가 누적되는 악순환 지속

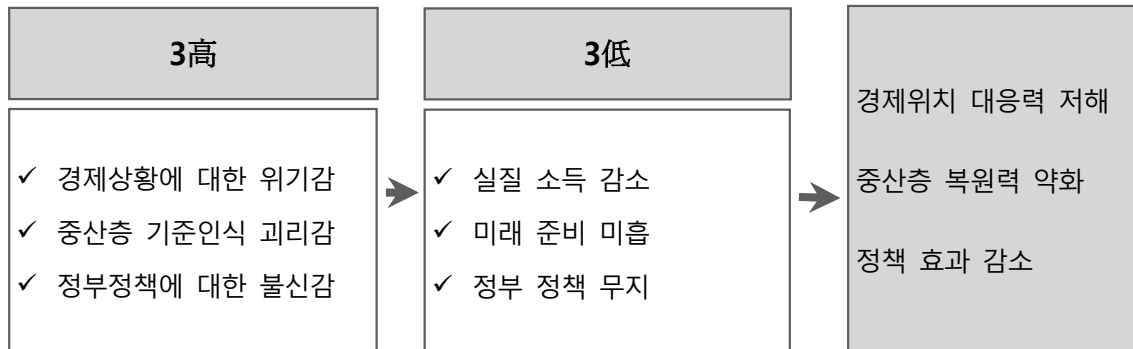
[그림1-5] 자녀교육단계 상승에 따른 가계수지 악화 현상 개념도



□ FGI 결과에서 나타난 중산층 위기요인

- FGI 분석결과로 보면 현재의 중산층은 경제상황에 대한 높은 위기감(세계적 경제위기라는 상황인식이 개인의 위기감을 가중), 중산층 인식의 높은 기준(월소득 400~1,000만원, 자가, 무부채, 3000cc급 자가용 등), 정부정책에 대한 높은 불신감(복지의 부정 수급·운영 사례 및 낮은 급여 수준)을 가짐
- 실질 소득의 감소(자영업자와 영업직 등 40~50%의 소득 감소), 미래 준비의 미흡(접근 용이한 자영업에 집중), 정부정책에 대한 무지(낮은 수준의 인지와 이해)의 특성을 보임
- 한계중산층의 경우 경제위기와 같은 위험상황 시 실업이나 도산으로 인해 소득감소에 직면하지만, 특별한 대응수단이나 복원자산이 없어 가계 지출을 줄이거나 새로운 창업으로 위기에 대응하려고 함.
- 그러나 과도한 사교육비나 주택비용으로 인한 가계부담 심화되고, 포화 상태의 자영업시장에서 창업은 “자살행위”로 표현될 정도로 한계 노정.

[그림1-5] FGI 결과에서 나타난 3高 3低 특성



□ FGI를 조사를 통해 본 한계중산층 위기의식

* 취약계층: 자영업자, 생산/판매/영업직 종사자

* 직종으로는 건설, 금융, 자동차 위기감 고조

○ 위협요인1 : 경제적 불안정성 증가(실직과 도산)

- 경제적 불안정성이 증가하면서 중산층의 빈곤층으로의 전락 위험에 대한 우려가 높아지고 있음.

○ 위협요인2 : 자영업 시장의 포화 “창업은 자살행위”

- 일반 영업직, 서비스직 및 단순직 등들에게서는 소득의 급속한 감소가 나타났으며 이직이나 창업에 대한 진지한 고민들을 하는 경우들이 많았음. 그러나 이미 창업을 한 경우에는 창업 자체에 대한 심각한 우려감을 밝힘.

○ 위협요인3 : 가계수지 악화 2대 요인(주택대출과 교육비)

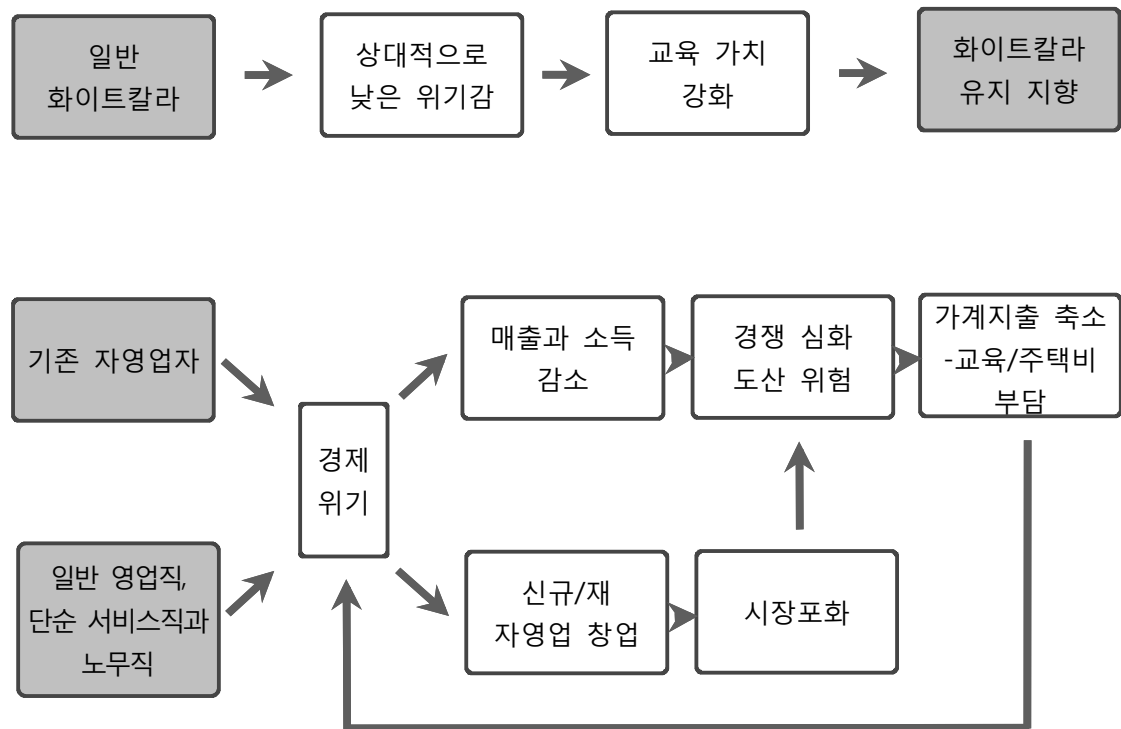
- 조사 응답자들의 직종과 수입과 무관하게 가정경제 부담의 최대 원인으로 주택관련 이자 지출과 사교육비 부담을 꼽음. 주택관련 대출 이자가 가처분 소득의 폭을 축소시키는 요인

□ FGI 분석 결과의 종합

- 한계중산층의 경우 경제위기와 같은 위험상황 시 실업이나 도산으로 인해 소득감소 상황에 직면하지만, 특별한 대응수단이나 복원자산이 없어 (1) 가계지출을 줄이거나 (2) 새로운 창업으로 위기에 대응하려고 함.

- 그러나 이미 가계지출을 줄이려고 해도 (1) 과도한 사교육비나 주택 비용으로 인한 가계부담 심화되고 (2) 이미 포화상태의 자영업시장에서 창업에 대한 우려가 매우 큰 상태. 이를 도식화하면 다음과 같음.

[그림1-6] 중산층 유형별 위험위기 대응 양상과 결과



Ⅱ. 한국 중산층의 실태와 복원력 평가

1. 한국 중산층의 실태

1) 객관적 지표로 본 한국의 중산층

- 2007년 총소득 기준으로, 한국 중산층의 규모는 가구수 기준 954만 가구로 전체 1,616만 가구 중 59.0%이고, 가구원 기준으로는 2,722만명으로 전체 4,481만 중 60.8%. 빈곤층은 가구수 기준 281만 가구로 17.4%, 가구원 기준 668만명으로 14.9%이고 상류층은 가구수 기준 381만 가구로 23.6%, 가구원 기준으로는 1,091만명으로 24.3%임

[표2-1] 한국 소득계층구분에 따른 소득규모

2007년 12월 기준	상류층 (150% 이상)	중산층 (150%~50%)	빈곤층 (50% 이하)
가구수	381만가구	954만가구	281만가구
가구원	1,091만명	2,722만명	668만명
월소득 4인가구 기준	500만원이상	500만원~167만원	167만원 미만

*중위소득(median income) : 월 소득 333만원(4인 가족 기준, 2007년)

□ 가구주 특성을 기준으로 본 한국의 중산층

[표2-2] 가구주 특성에 따른 한국 중산층

한계중산층	상위중산층
• 연령별로는 20-30대, 고졸	• 30-40대, 대졸-대학원졸
• 임시/일용직 > 정규직 > 자영업자	• 정규/상용직
• 서비스/기능직 임금 근로자	• 전문직/사무/전문직 근로자

자료: 복지패널조사(2007) 원자료 분석결과

2) 주관적·심리적 측면에서의 한국 중산층

○ 객관적 지표를 통한 중산층과 주관적·심리적 중산층 간, 즉 중산층 정체성을 가지고 있는 집단사이의 괴리가 심각하기 때문에 이를 해소할 수 있는 대책이 요구됨

－ 선행 조사(홍두승, 2005; 삼성경제연구소, 2007)에서는 보통 4인 가구 기준 대졸학력, 월평균 200~300만원 이상의 소득, 20~30평대의 아파트 소유 등을 중산층 인식 기준으로 나타냈지만, 본연구의 심층조사에서는 보다 높은 기대수준을 보임

[표2-3] FGI 조사결과로 본 중산층 인식의 괴리

	기존연구 (홍두승)	일반국민 심층조사로 본 중산층 (2008. 12)	비고
가정	4인 가구 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 맞벌이 해야 간신히 유지, 유산 등으로 생활기반, 채무 없어야 • "애 하나 이상 갖기 힘들다" 	미국 중산층 : "먹고 살만한 충분한 연소득이 있지만 퇴근길에 사가는 피자한판, 영화관람, 국제전화 등에 아무 생각 없 이 소비할 수 있는 사람" (워싱턴 타임즈 2003.11)
소득	월평균 200~300만원 이상	<ul style="list-style-type: none"> • 월평균 500~1000만원 소득 있어야 중산층 • "200~300만원은 하층" • "가족 1인당 200만원 소득필요, 4인 가족이면 800만원 소득" 	
부동산 (주택)	아파트 20평~30평	<ul style="list-style-type: none"> • "대출 없는 30평 이상 아파트 보유해야" • "맞벌이해서 700-800만원 벌어도 자기집 없으면 기반 못 잡는다" 	
자산	중소형 자가용	<ul style="list-style-type: none"> • 자동차는 2000~3000CC • 7-10억 자산은 있어야 중산층 - "실직되거나 사업 망해도 재기할 수 있어" 	
생계 소비		<ul style="list-style-type: none"> • "교육비- 여가나 미래 대비를 어렵게 해" • "노후 대책 할 수 있으면 중산층" 	

○ 중산층 귀속감이 약화되고 사회적 하층으로의 귀속감이 커질수록 중산층으로의 복귀 의지는 상대적으로 약화. 경제 상황인식이나 국가정체성에 영향을 미침에 따라 사회통합 및 국가통합에 장애요소로 작용할 가능성이 큼

○ 2009년 2월 여론조사 결과를 보면, 주관적 계층인식과 객관적 소득수준

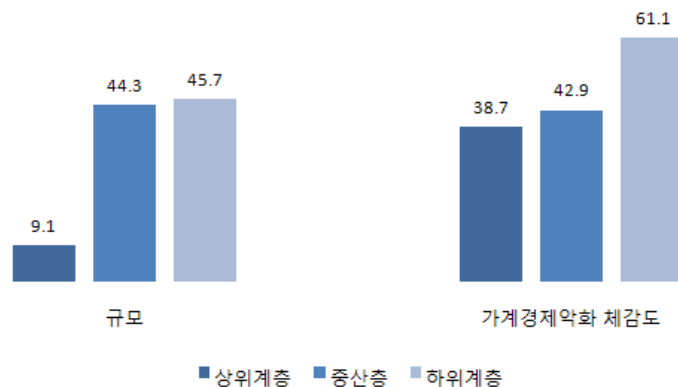
과의 괴리(계층인식의 디플레이션)를 확인할 수 있을 뿐 아니라 이러한 주관적 인식이 경제인식에도 중요한 영향을 미치고 있음을 알 수 있음

[표2-4] 월평균 가구소득 기준으로 본 계층인식 디플레이션

월 가구소득	계층인식	상위계층	중산층	하위계층	계
200만 미만		6.0	22.8	71.1	100
200-300만 미만		6.1	43.7	50.2	100
300-400만 미만		7.8	47.6	44.7	100
400-500만 미만		10.3	61.8	27.9	100
500만 이상		20.3	59.5	20.3	100
총합		9.3	44.6	46.1	100

자료: EAI-중앙일보(2009)

[그림2-1] 계층 규모와 계층별 가정경제 악화 체감비율(%)



주: 1. 가정경제 악화 체감도는 “좋아졌다”, “현상유지”, “나빠졌다” 중 “나빠졌다” 응답비율
2. 규모에서 모름/무응답은 표기하지 않음

3) 중산층의 객관적 기준과 주관적 인식 간 차이가 발생하는 원인

○ 객관적인 소득수준이 중간층이지만 스스로를 중산층으로 인식하지 못하

고, 경제위기와 같은 사회적 계층하락의 위험요인이 부각될 때 심각한 위기의식을 갖는 이유는 사회적 위험에 대한 예방능력과 위험 노출 시 복원능력에 대해 확신이 없기 때문임

- 실직이나 해고 시 새로운 일자리에 필요한 평생교육기회를 갖지 못하고, 노후 대비의 걱정, 자녀를 위한 과도한 사교육비 지출 등으로 기술훈련을 위한 비용이나 노후자금 마련 등 미래를 위한 대비가 거의 불가능한 상황
- 특히 중하위층의 경우 상위층에 비해 가구소득에 비해 교육비 부담이 큰 반면, 절대적으로는 상위계층의 지출액에 비해 절대적으로 적은 비용을 지출함으로써 교육기회의 불평등이 심각해지고 저소득으로 갈수록 과도한 소득대비 교육비 지출 비중으로 생활수준의 악화와 자산축적의 장애 요인

[그림2-2] 소득계층별 소득대비 교육비지출비율

자료: 통계청 2008년 1/4분기 가계수지동향(%; 천원)

2. 중산층의 사회적 복원력과 사회적 이동 가능성

1) 사회적 복원력 평가

- 사회적 복원력은 인적 자산(human capital), 경제적 자산(economic

capital), 사회정치적 자산(socio-political capital)의 3가지 차원에서 검토될 수 있음

□ 인적 복원자산(human capital)

○ 국가적 차원의 위험예방정책 미비

- 주요선진국들은 미래 기술수요에 대한 예측에 기초하여 국민들을 미래 고기술 숙련자로 교육하기 위한 각축을 벌이고 있음
예: 영국의 개인 기술계좌제(personal skill account) 도입

- 한국의 노동정책은 실직 뒤 고용보험 등을 통해 상실된 임금을 보전하거나 취업알선의 정보를 제공하는 위험에 대한 직접적인 대항(risk coping)이나 일부 위험완화(risk mitigation) 정책 수준에 머물고 있음.

○ 노동력(기술)의 갱신과 다각화가 새로운 위험에 대한 최대 예방책

- 미래 기술 수요예측에 기초한 기술습득을 할 수 있는 직업교육 및 평생 교육체제의 확보여부가 사회적 복원력을 측정하는 최대 지표가 됨
- 한국은 평생학습참여율과 직업능력개발 참여율 수준에서 선진국 중 최하 위권에 이를 정도로 노동력의 혁신과 개발에 뒤처지고 있음. 이는 세계화 혹은 산업구조의 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 사회적 위험에 무방비로 노출되고 있다는 것을 의미함

□ 경제적 복원자산: 위험대항의 직접적인 수단

- 위기상황에 직면할 경우 단기적이면서도 직접적으로는 실직 후 재취업까지의 생계비용이나 창업 비용, 기타 재교육 비용 등이 소요.

- 한국은 재취업까지 필요한 생계비용이나 창업비용, 재교육 프로그램이 부실하며 그 비용에 대한 국가보조가 부족한 상황. 이러한 상황에서 개인

이 축적하고 있는 금융, 부동산 등의 자산은 개인의 사회적 복원력을 좌우하는 요인이 됨.

- 저소득 빈곤층과 한계중산층의 경우 위험에 직접적으로 대처할 물질적 자산이 부족하기 때문에 취약성이 높음. 빈곤층과 한계중산층의 경우 금융자산이나 부동산을 합쳐도 부채에 못 미치고 있음. 이것은 경제적 위험에 대한 유연한 대응과 복원이 어렵다는 것을 의미

□ 사회정치적 복원자산: 위험완화의 자산

○ 사회적 복원력에는 사회적 발언권과 사회적 네트워크와 같은 사회자본 등의 요소가 포함. 위험에 노출될 경우 심리적 자신감과 위기극복의 의지와 같은 심리적 요인도 중요한 사회복원자산임.

- 특히 위험완화에 있어 중요한 역할을 함. 정치적 효능감이 낮고 위기상황에서 의지할 사회적 네트워크를 결핍한 빈곤층이나 하위층은 사회적 냉소와 자포자기할 가능성이 높기 때문

○ 계층별 정치적 자산은 사회적 복원력의 주요 지표

- 투표 등 전통적 정치참여와 집회, 시위 등 비전통적 정치참여 모두 개인과 집단의 정치적 자산으로 민주제도에 대한 신뢰를 높이는 요인(Dalton 1996; Verba et al. 1995). 이러한 정치적 자산은 위기 시 사회복원력을 키우는 요인으로 작용

○ 사회적 네트워크와 같은 사회적 자산은 빈곤층과 한계중산층에 속하는 계층일수록 취약한 것으로 나타남. 이들은 대체로 위험에 노출 시 ‘자신’이나 ‘가족’이외에 의지하거나 상담할 수 있는 대상이 없음

- 사회적 네트워크가 위험의 충격을 완화하는 사회적 인프라가 될 수 있다

는 점을 고려하면 취약계층과의 사회적 연계를 만들고 있는 시민단체, 종교단체 등 각종 사회복원력을 높일 수 있는 네트워킹 활성화가 필요

2) 사회적 상승이동 기회에 대한 평가

- 개인의 기술개발과 자산 축적이 세대내 사회적 이동의 직접적인 수단이라면 세대내, 세대간을 막론하고 계층이동의 핵심적인 경로는 교육수준을 높이는 것임(장상수 2001; 차종천 2004)
- 한국사회의 계층상승 이동경로가 축소되고 있다는 인식이 확산되고 있음. 즉 부의 세습이 학력의 세습으로 이어지면서 저소득층, 빈곤층에서 중산층, 혹은 상류층으로 상승이동하는 것은 매우 어려워짐
- 국내 학력 인플레이션으로 기존의 사회상승 경로로서의 대학진학의 의미가 퇴색하고 있음. 이로 인해 새로운 사회적 상승이동 경로를 찾기 위한 조기유학 등 해외 유학의 급증으로 나타나고 있음

[표2-5] 중산층의 “사회적 복원력”과 “사회적 이동 가능성”

	객관실태 분석	EAI FGI 결과 (2008. 12)															
복원 자산	<p>○ 노동은 제1의 사회적 복원자산(영국 전략기획청 2007)</p> <ul style="list-style-type: none">- 미래에 대비한 노동력 개발 중요성- "Soft Skill" + "하드 Skill"의 중요성- 미래기술 수요 예측에 기반한 직업교육 <p>○ 물질적 복원자산(복지패널조사2007)</p> <table><tr><td>평균</td><td>금융</td><td>부채</td></tr><tr><td>빈곤</td><td>867만</td><td>2893만</td></tr><tr><td>차상</td><td>1497만</td><td>5161만</td></tr><tr><td>중산</td><td>2299만</td><td>6340만</td></tr><tr><td>상위</td><td>9650만</td><td>8953만</td></tr></table> <p>○ 정치사회적 복원자산 “Unequal Voices”</p> <p>“고학력/전문사무직의 정치적 목소리 높아”</p> <p>“단순 물질적 요구대신 포괄적 정책 반영력 높아”</p> <p>자료: EAI · 하버드대 유럽학연구소 공동데이터뱅크 출처: EAI · 중앙일보(2008.7.22 1면, 8면)</p>	평균	금융	부채	빈곤	867만	2893만	차상	1497만	5161만	중산	2299만	6340만	상위	9650만	8953만	<p>○ 새 기술 습득</p> <p>“국가자격증, 없는 것보다는 낫지만 미용사, 크게 써먹을 수 있을까요?”</p> <p>○ 10억은 있어야 재기 합니다</p> <p>“실업/도산 시 재기자금”, “노후대책”, “교육비해결”, “부채도 능력”</p> <p>○ 심리적 자신감</p> <p>“이번에 무너지면 하층으로 전락한다고 봅니다”</p> <p>“막상 뭘 하려면 막막합니다”</p> <p>“제 나이에 할 수 있는 것이 없어요”</p> <p>○ 인적자본/사회자본: 위험예방과 완화에 기여</p> <p>“가족 말고는 특별히 의지할 곳이 없어요”</p> <p>“특별히 미래를 대비해 준비하는 것이 없어요”</p> <p>“미래를 위해 생각이라도 하고 조그만 준비를 하니 이 시기만 넘기면 좋아질 거라고 생각해요”</p> <p>“연예인000 팬클럽 회장을 하고 있습니다. 이 모임은 가족에게도 할 수 없는 이야기를 할 수 있어 제 생활에 힘을 주고 있습니다”</p>
	평균	금융	부채														
빈곤	867만	2893만															
차상	1497만	5161만															
중산	2299만	6340만															
상위	9650만	8953만															
사회적 이동	<p>○ 학력인플레이션 뚜렷</p> <p>○ 명문대 프리미엄 축소→ 사회적 이동경로 퇴색¹⁾</p> <table><tr><td>학교명</td><td>취업률</td><td>정규직취업률</td><td>대기업취업률</td></tr><tr><td>상위10위</td><td>74.7%</td><td>63.2%</td><td>29.6%</td></tr><tr><td>전국 363개</td><td>67.3%</td><td>49.2%</td><td>-</td></tr></table> <p>출처: EAI 여론브리핑16호(2007)</p> <p>○ 한국사회는 사회적 이동기회 봉쇄된 사회</p> <p>“사회계층이동 기회 열려있나? 닫혀있나?”</p> <p>출처: EAI · 중앙일보 “교육인식조사”(2007)</p>	학교명	취업률	정규직취업률	대기업취업률	상위10위	74.7%	63.2%	29.6%	전국 363개	67.3%	49.2%	-	<p>○ 세대 간 사회적 이동에 대한 비판</p> <p>“생활수준은 우리세대보다 애들 세대에 훨씬 나아지겠지요”</p> <p>“그러나, 개천에서 용난다는 말은 옛말입니다”</p> <p>“옛날에는 부의 세습만 있었는데 지금은 학력의 세습이 이루어집니다”</p> <p>“기회만 된다면 해외에 나가고 싶어요. 외국나가서 우리 애들이 차별 받겠지만 우리나라에서 차별 받는 것보다는 낫다고 생각합니다”</p>			
학교명	취업률	정규직취업률	대기업취업률														
상위10위	74.7%	63.2%	29.6%														
전국 363개	67.3%	49.2%	-														

Ⅲ. 중산층 이탈경로와 향후 전망

1. 계층구조 변화 요인과 실태

1) 계층구조 변화 요인

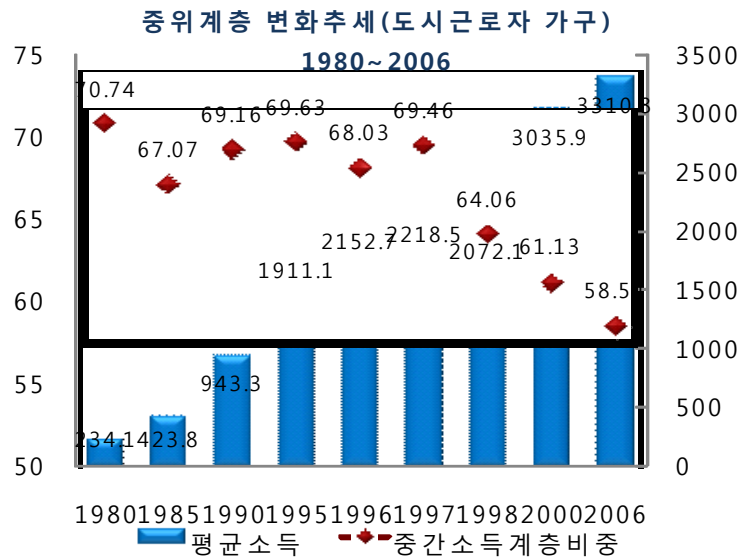
- 한국사회가 그동안 추진하여 온 산업화 및 경제성장과정에서 계층구조의 변화는 주로 산업구조 및 직업구조의 변화를 통해서 일어났으며, 산업화 과정에서 흔히 발생하는 소위 구조적 변화의 형태로 특징지어짐(양춘, 2005)
- 외환위기를 계기로 기업들에 의한 인력조절, 고용외부화가 광범위하게 전개됨에 따라 우리 사회의 중산층이 대거 몰락하는 동시에 비정규직, 영세사업체 노동자들을 중심으로 근로빈곤층이 증가

2) 외환위기로 인한 계층구조 변화 실태

- 외환위기 이후 상류층의 규모는 1997년 22.4%에서 1999년 24.2%까지 증가하였다가 2001년 23.6%로 다소 감소한 반면, 하류층의 규모는 1997년 18.9%에서 2001년 20.3%로 증가하여 중산층의 비중은 1997년 58.7%에서 1999년 58.1%로, 2001년 56.1%로 감소(김성환, 2004)
- 우리사회의 계층구조 변화는 급속하게 진행되는 가운데, 다른 한편으로 계층이동이 활발하게 이루어지고 있으나 외환위기 이후의 사회이동의 방향은 중산층의 축소와 빈곤층의 증가가 주요한 특징임

1) 이 표는 교육부·한국교육개발원(2006)이 발표한 2006년도 고등교육기관 졸업자 취업통계조사(2006) 데이터를 활용하여 산출한 결과이다(정한울 2007).

[그림3-1] 중위계층 변화추세



자료: 통계청, <도시가계연보>; <국회재정위 국정감사 답변자료> (1998) 등
 중간소득 계층은 평균 가구소득이 중위소득의 50%~150%에 해당하는 집단
 97년, 98년 자료는 4/4분기 평균 수치 류상영 외(1999)에서 재구성
 2000년 <가구소비실태조사>; 2006년 <가계조사>, 통계청

2. 주요 선진국의 사회이동 현황

1) 세대간 이동

- 자유주의 산업화 이론(the liberal theory of industrialism)은 산업화과정에서 사회이동률이 계속해서 증가하고 이동기회 또한 점차 평등해진다고 주장하면서 산업화와 사회이동 사이에 정의 관계를 상정
- 반면 페더만·존스·하우저(Featherman, Johns, and Hauser, 1975)는 산업구조의 변동에 따른 직업구조의 이질성을 감안한다면, 국가별로 또 시간적으로 큰 변화없이 안정적인 유사한 유형의 이동체제가 발견된다고 주장하면서 경제발전과 사회이동 사이의 정의 관계를 부정
- 영국의 "사회이동 국가전략"(Strategy Unit, 2008)에 의하면 직업군을 관리전문직(의사, 법률가, 관리직), 중급(숙련노동자), 단순반복직(반숙련

- 미숙련 노동자)로 구분하여 제2차 대전 후 노동시장에 진입한 세대는 부모들보다 더 나은 일자리를 얻을 가능성 높아짐
- 가족의 배경이 고소득 직업구직에 미치는 영향력은 커지고, 계층간 불평등이 증가하면서 취약계층에 대한 기회의 공정성 확보 필요성 증대

2) 세대내 이동

- EU와 미국의 일자리 이동에 관한 연구에 따르면, 1년 미만 일자리 유지기간이 EU 피용자의 18%인데 비해, 미국의 피용자 중 27%를 차지함
- 전체 피고용자의 근속은 미국이 3.5년 EU가 7.1년으로 나타났으며, EU의 경우 교육효과가 뚜렷함
- 자유시장경제에서 개인들은 급격하게 이루어진 노동시장의 유연화와 고용체제의 재편으로 동일한 계급 내에서도 매우 다양한 일자리 이동을 빈번하게 경험하고 있음
- 미국남성들의 경우 평생동안 평균적으로 10번의 일자리 이동을 경험하며, 독일남성들은 평생 동안 4번의 일자리 이동을 경험함(Booth, 1999).

3. 한국의 사회이동의 특징

1) 직업구조의 변화와 사회이동

- 직업구조변동의 중요한 특징은 농업부문의 급격한 축소와 이들 농민의 도시제조업과 서비스 및 전문, 행정 직종으로의 대규모 유출
- 우리나라 산업별 전체 취업자 중에서 농림어업에 종사하는 사람이 1970

년에는 50.5%였으나, 매년 감소하여 30여년 후인 2005년에는 7.9%로 급감. 반면 광공업에 종사하는 사람들은 1970년 14.3%에서 1990년 27.6%로 정점에 이른 후, 감소하기 시작하여 2005년 18.5%로 하락

- 사회간접자본 및 서비스업에 종사하는 사람들의 비중은 1970년 35.2%에서 급격히 증가하여 2005년에는 73.5%로 2배 이상 증가

○ 산업구조의 변화는 직업구조의 변화를 초래

- 1970년에서 2005년까지 농림수산업 종사자는 급격하게 감소하여 1970년 전체 취업자의 50.3%였던 것이 2005년에는 7.9%로 크게 격감
- 전문·기술 및 행정·관리직 종사자는 1970년에 4.7%에 불과하였으나 2005년에는 20.8%에 달하며, 사무직과 서비스직 종사자도 1970년에 각각 5.9%와 6.5%이었던가 2005년에는 14.3%, 13%로 약 2배 이상 증가
- 블루칼라라 말할 수 있는 생산, 기능원, 운수장비, 운전사, 단순노무자도 1970년 20.3%에서 2005년 32.7%로 증가

○ 한국사회의 산업화 및 경제성장을 통해 나타난 상향적 사회이동은 산업화과정에서 따른 구조적 이동임

2) 세대간 이동

- 지위획득모형을 한국사회에 적용하여 분석한 경험적 연구에 의하면 우리나라에서는 아버지의 교육수준이 자녀의 교육수준에 매우 강한 영향을 미치며, 자녀의 직업획득에 대한 부친의 직업의 효과는 주로 자녀의 교육과 첫 직업을 통하여 그 영향이 전수됨(차종천, 1992)
- 개인이 속한 가족의 귀속적 지위와 자신의 직업적 지위에 관한 분석 결

과 '부친의 학력->본인의 학력->본인의 초직->본인의 현직'으로 이어지는 경로가 주된 세습-성취의 경로(방하남·김기현, 2001)

- 한국의 사회지표(통계청, 2006)에 따르면, '세대간 이동의 가능성이 높다' 39.9%, '가능성이 낮다' 29%, '모르겠다' 31.2%로 나타났으며 학력이 높을수록 세대간 이동의 가능성이 높다고 인식. 세대내 이동에 대해서 '가능성이 높다' 27.5%, '가능성이 낮다' 46.7%, '모르겠다' 25.7%로 나타났고 학력이 높을수록 이동의 가능성이 높다고 응답
- 부모의 사회경제적 지위는 자녀의 교육 기회획득과 교육성취에 결정적인 영향을 미침(Coleman et al. 1966). 사회경제적 불평등의 수준은 교육부분에도 상당한 영향력을 미침. 가정배경의 차이에 따라 교육격차 발생

3) 세대내 이동

- 최근 서유럽 등 선진국의 노동시장에서 나타나는 뚜렷한 현상의 하나는 노동시장 유연화의 흐름이 강화되면서 노동의 내용과 형태가 보다 가변적이고 불안정하게 되어 과거처럼 장기고용 또는 종신고용에 대한 보장을 기대하기가 어려워짐
- 자신의 의사와 무관한 비자발적 이직의 경우는 자발적 이직에 비해 노동시장 이행에 따른 위험이 보다 심각한 형태로 다가올 수 있으며, 이에 따라 노동시장에서 실업상태가 장기화되거나 좋은 일자리로의 상향이동이 차단되어 '실업→저임금 일자리→실업→저임금 일자리'라는 이행과정이 반복되는 악순환에 빠질 가능성이 존재(Ramos-Diaz, 2005)
- ※ Schmid(1998)는 노동시장 이행의 다양한 유형을 보여주고 있는데, I 유형은 같은 직장내 계속 근무하거나 한 직장으로부터 다른 직장(자영업 포함)으로의 이행을, II 유형은 고용→실업 또는 실업→고용으로의 이행이며, III 유형은 교육·훈련→고용 또는 고용→교육·훈련으로의 이행이고

IV 유형은 고용→퇴직 또는 퇴직→고용으로의 이행

- 현실에서 일어나는 노동시장에서의 이행은 특히 취약계층의 경우, 직업 경력에서 배제적 이행, 하향이동함정(downward spiral)으로 귀결되고 결국 반복실업 또는 장기실업과 빈곤으로 빠지게 될 수 있음

4. 중산층 귀속의식을 통해서 본 계층변화

1) 사회이동집단의 특성

- <외환위기 10년 국민의식조사> 자료를 이용하여 현재 중산층 귀속 인식과 외환위기 직전인 10년 전의 중산층 귀속 여부를 교차하여 i)중산층 잔류, ii)중산층 이탈, iii)중산층 진입, iv)비중산층 잔류의 네 가지 유형을 분류
 - 전체적으로 중산층으로 진입한 사람들은 5.6%이나 중산층에서 이탈한 사람들은 15.6%로 나타남. 과거 중산층이었던 사람들 중의 약 59%만 중산층에 잔류하였고 나머지 41%는 중산층에서 이탈한 것으로 나타남
 - 중산층 지위의 유지나 비중산층에서 중산층으로의 상승은 대학교육을 받은 고학력자임. 가구소득은 중산층 진입 집단이 가장 높고 다음으로 중산층 잔류 집단의 소득이 높음. 연령별로는 중산층 이탈은 40대 이상이 전체의 61.8%, 진입은 30대 이하가 전체의 60.7%임.
 - 중산층에 진입한 사람들의 90%이상이 정규직에 종사하고 있는 것으로 나타나 비정규직 종사자는 기존에 중산층의 지위에서 이탈함과 동시에 중산층 진입에도 어려움이 있음

2) 사회이동집단의 주관적 계층의식

- 소득수준에서 가장 높은 계층의식을 보이는 집단은 중산층 진입집단이며 다음이 중산층 잔류집단, 중산층 이탈집단, 비중산층 잔류집단의 순임
- 재산에 대한 계층의식은 중산층 잔류집단이 가장 높고 다음은 중산층 진입집단, 비중산층 잔류집단, 중산층 이탈집단의 순임. 이를 통해 중산층에서 이탈한 집단은 소득의 상실 뿐 아니라 재산의 치명적인 손실을 경험한 집단이라고 볼 수 있음

5. 정책적 시사점

- 노동이동을 통한 노동시장의 효율성을 높이기 위해서 인력수급의 불일치(mismatch)의 문제를 개선할 뿐 아니라 실업 및 비경제활동으로의 노동력 상태변화의 장기지속이라는 사회적 위험을 감소시키기 위한 실효성이 있는 일자리 창출계획 및 오랫동안 일자리에 정착할 수 있는 일자리 안정화 정책이 시급함
- 노동이동의 증대경향에 대응한 인력개발 측면에서, 공통적인 인력수요를 가지는 ‘산업별 인력개발체제’의 수립은 개별 기업의 훈련투자 약화경향을 보완하고 수요자의 직접 참여를 통해 시장실패와 정부실패 가능성을 최소화할 수 있을 것임
- 기술·숙련수요의 급격한 변화와 노동력 유동화의 증대에 대응하여 근로자의 자율적인 능력개발 촉진할 필요가 있음
- 청년실업 완화를 위해서는 노사화합, 복지를 통한 소비진작, 연구·개발 인프라 구축 등 경제성장률에 기여하는 경제환경 조성이 요구됨. 또한 경제성장의 고용탄력성을 높일 수 있도록 고용창출력이 높은 산업과 직업을 육성할 필요가 있음

- 중소기업을 육성하고 청년층을 중소기업으로 유인할 수 있는 정책 추진할 필요가 있고, 청년층 및 신규대졸자 노동수요와 공급의 불일치를 완화시키는 것이 필요함

IV. 중산층 약화에 대한 주요 선진국의 대응

1. 미국 행정부의 중산층 대책

- 오바마는 2008년 11월 8일 ‘중산층 지원 계획 (A Rescue Plan for the Middle Class)’을 발표함

□ 구체적인 정책

- 일자리 창출 대책으로 고용 창출 기업에 세제 혜택, 중소기업 투자의 자본이익에 대한 세금 폐지, 공공 인프라 개선사업(도로와 교량의 건설 및 학교 보수 사업) 투자, 자동차 산업 고용 유지 및 차세대 클린자동차 생산 지원
- 근로 가정의 세제 지원 차원에서 중산층에 대한 감세 정책, 실직보험 혜택기간의 연장과 이에 대한 세금 부과 일시적 유예, 근로소득보전제도(Earned Income Tax Credit: EITC)의 확대, 아동 및 부양가족 지원 보전 제도(Child and Dependent Care Tax Credit)의 확대
- 의료보험의 확대를 위해 '모든 미국인이 감당할 수 있고 이용할 수 있는 의료보험(affordable, accessible healthcare for all Americans)'을 강조
- 교육 정책으로 대학진학 기회 확대와 지원, 조기 교육의 강화, 기존 교

육 프로그램의 개혁

- 중산층 가정의 안정적인 생활을 위해 일반적 주택 소유자에게 직접적인 혜택을 제공하는 방안으로 주택대출 할부금 이자 감면 조치의 보편적 적용. 재산세 인상 저지를 위해 주 정부에 250억 달러 금융 지원

2. 영국의 중산층 대책

□ 중산층 정책방향

○ 일을 할 수 있는 이들에게는 일터를

- 기본적인 정책 기조로 ‘일을 할 수 있는 이들에게는 일터를, 그렇지 못한 이들에게는 사회보장을 (work for those who can, security for those who cannot)’ 제공한다는 것임.

※ 전통적 복지국가의 '무조건적인(unconditional)' 지원에서 일을 매개로 한 형태로 변화. 즉 신노동당의 정책 기조는 과거와 같이 국가로부터 일방적으로 지원을 받는 대신 수혜자의 의무와 자구 노력을 강조

□ 중산층 강화를 위한 신노동당의 구체적 정책

- 블레어-브라운으로 이어지는 노동당 정부의 중산층 강화 정책은 교육과 고용 정책에 집중되어 있음

□ 교육 정책

- “복지에서 노동으로”: 노동당의 핵심 공약은 복지에서 노동으로(from welfare to work)이며, 이를 위해서는 교육이 매우 중요

- **교육 재정의 확대:** 교육재정에 대한 투자액 증대로 1998/99년부터 2007/8년 사이에 교육예산이 60% 증가
- **‘확실한 출발’(Sure Start):** 육아문제로 취업이 어려워 복지 혜택에 수동적으로 의존하는 이들을 위해 적극적인 육아지원정책을 펼침
 - 일하는 부모를 지원하면서 저소득가족 아동의 기회의 평등을 보장하기 위한 대표적인 지원정책이 ‘국가육아전략(National Childcare Strategy)’과 ‘확실한 출발(Sure Start)’
- ※ 확실한 출발(Sure start): 경제적으로 낙후된 지역을 대상으로 4세 미만의 미취학 아동을 지원하기 위한 프로그램으로 경제적으로 어려운 가정의 사회적 배제를 줄이고 교육과 놀이, 건강 등 다양한 서비스를 제공하는 것을 목표로 하고 있음.

□ 영국의 “New Deal 프로그램”

- New Deal 프로그램은 중산층 강화와 빈곤 퇴치 프로그램으로 실직 상태에 놓여 있거나 경제적으로 활동하지 않고 있는 이들을 일터로 내보내는 것이 정책적 목표임
- New Deal 프로그램에 따라 취업 준비 지원 과정을 마친 후에는 특정의 근로에 종사하도록 하고, 이를 거부하면 실업 급여의 혜택을 박탈 함
 - 뉴딜 프로그램의 대상은 청년층, 장기간 실직층, 50대 이상 연령층, 편부나 편모(single parents), 그리고 장애인과 병약자 계층 등 5개 범주이며, 첫 임기(1997~2001) 동안에는 주로 젊은 층과 장기간 실직층을 대상으로 한 정책에 집중하였으나, 두 번째 임기(2001~2005)부터는 노동 가능한 전 연령으로 확대

□ 노동 참여를 위한 유인(Make work pay)

- 적극적으로 노동 시장에 참여할 수 있도록 국가최저임금제 재도입과 근로소득 세금공제를 실시
 - 1999년 4월 국가최저임금제(National Minimum Wage)를 재도입하면서 복지 에 의존하는 것보다 경제적으로 윤택해질 수 있도록 임금 조건을 개선
- 노동에 참여하는 저소득 가정에 세금 공제의 혜택을 부여함. 1999년 10월 도입된 근로가정세금공제(Working Families Tax Credit, WFTC)는 자녀가 있는 가정에서 일을 하게 되는 경우에 제공하는 세제상의 혜택. 2003년 4월부터는 아동세금공제(Child Tax Credit)와 근로세금공제(Working Tax Credit)로 분리

□ 저소득 가정의 자녀에 대한 관심: Child Trust Fund

- 공평한 기회(fairness)와 관련하여 저소득층 자녀의 가난 대물림을 막기 위해 2002년부터 Child Trust Fund 시행

※ Child Trust Fund : 2002년 9월 1일 이후 출생한 영국 국적의 아이들에게는 누구나 250 파운드를 국가가 지원하여 최초의 기금을 마련하도록 함. 이 기금은 태어난 아이의 소유이며 법적으로 성인의 연령인 18세가 될 때까지 인출하지 못하고 기금으로 그대로 유지. 아이가 18세가 된 이후에는 이 기금의 돈을 찾아 활용할 수 있게 됨. 이는 성년이 된 모든 이들이 일정한 재산을 갖게 되어, 교육의 기회나 집 구입 혹은 사업 시작의 자금으로 활용할 수 있을 것으로 기대

3. 일본의 중산층 정책 대응

- 일본은 90년대 초 버블붕괴를 시작으로 장기불황에 돌입한 이래불평등과 격차문제에 사회적 인식이 생기고 있음. 소득양극화로 인해 중산층 비율이 축소하고 다양한 계층이 조성(미래기획위원회 2009 내부자료)

□ 양극화 해소 대책

○ 재도전 지원정책

- 아베수상은 “몇 번이고 재도전이 가능한 사회”를 만든다는 정책목표 하에 재도전추진회의를 구성하여(2006년 3월) 범정부적 정책공조를 도모

- 재도전 지원책은 임시직 노동자, 실업자, 자녀양육여성, 장애인, 고령자 등 다양한 취약계층에 속한 있는 사람을 대상으로 취업, 창업, 거주 등의 장애 제거 및 선택 다양화를 꾀함

○ 주요 대책으로는 일자리 지원과 기회 균등화를 위한 정책이 있음

- 일자리 지원은 장기간 경제난으로 인한 취업난, 경제적 어려움을 극복하기 위해 임시직(Freeter) 실업청년(NEET) 등에 대한 경력상담, 능력개발 등 취업지원
- 기회의 균등화를 위해 자녀양육 여성에 대한 상담창구, 학습기회 등의 제공을 통해 취업 및 창업 지원, 장애인의 정규직 고용 촉진, 모자가정 자녀에 대한 방과후 및 주말 학습기회 제공 등

4. 프랑스 · 독일 · 스웨덴의 사례

1) 프랑스

- 프랑스는 2008년 하반기 경제성장률의 하락과 실업률 상승이 발생하면서 2008년 12월 사르코지(Nicolas Sarkozy) 정부는 총 260억 유로(약 48조원)의 경기부양책을 제시
 - ‘고용지원계약제’의 대상자 수를 당초 23만개에서 33만개로 10만개 늘이고 경영상의 이유로 해고를 하게 될 경우 의무적으로 적용하던 개별재배치협약(교육훈련 프로그램 지원과 수당 지급)을 강화한 ‘직업전환계약제’ 실시 지역 확대(7개 지역에서 25개 지역으로) 및 경영상의 해고를 예방하기 위한 ‘부분실업제도’의 적용기준을 완화 등
- 계속되는 경기악화와 고용불안이 증가하자 사르코지 정부는 2009년 1월 ‘감세’와 ‘일자리 보호’에 집중된 추가 대책을 발표
 - 이는 프랑스에 진출해 있는 자동차 제조업체 등 고용효과가 큰 기업들의 해외 이전 또는 폐쇄 등의 조치를 예방하고, 프랑스 내 기업 활동에 대한 인센티브 제공을 통해 직원들을 대상으로 하는 구조조정을 억제하는 것임
- 2009년 2월 5일에는 2차 경기부양책을 발표
 - 2차 경기부양책의 주요내용은 다음과 같음
 - 최대 26억5000만유로(4조9000억원) 규모의 근로자 지원대책 제시
 - 노사정 협의를 통해 다양한 의견을 수렴하는 통로 확대 개설
 - 직업 재교육 등을 위해 30억유로 기금을 설립
 - 중산층을 보호하기 위해 실업수당, 보육수당 등 가족복지 수당 인상을 적극적으로 모색
 - 저임금 가정 세제 혜택, 실직자 보너스 지급, 일시해고자 보상 제공 등을 핵심 내용으로 하는 서민 지원대책 마련

2) 독일

- 2000년대 초중반 독일 경제는 낮은 성장률과 늘어나는 실업자로 인해 사회불안과 재정적자 누적이라는 위기에 직면. 유로화 강세에 따른 소비 위축과 생산 감소 및 독일 통일 이후 가중되는 재정 부담까지 가중
- 슈레더 정부는 문제는 근본적인 대응방안으로 과도한 사회보장제도로 인해 경직된 노동시장, 기업 활동에 대한 강력한 규제를 핵심 문제로 설정하고 이에 대한 개혁 작업에 착수

□ 아젠다 2010

- 2003년 하르츠가 이끄는 위원회의 주도로 ‘아젠다 2010’을 마련
- 아젠다 2010의 기본이념은 독일식 사회적 시장경제를 유지하면서 노동시장의 유연성 제고, 사회복지 제도의 축소, 경제 활성화, 재정 그리고 교육 및 직업훈련 혁신으로 구성
- 이에 따라 노동시장의 유연성 제고를 위해 해고금지규정의 적용 완화, 고용보장 억제, 일자리알선서비스체제의 일원화 및 실업급여기간 단축, 실업급여와 영세민 보조금 통합, 산업별 임금교섭의 기업단위별 임금교섭 허용
- 사회보장제도에 있어서는 퇴직연금 수급 연령의 점진적 상향, 의료보험에 있어서의 자기부담 비율 상향
- 이 밖에 경제 활성화를 위해 창업기회 지원, 장인제도 정비, 중소기업 감세를 추진. 재정에 있어서는 동독지역의 주거환경 현대화와 인프라투자 지원 및 지방재정 개혁과 감세를 추진, 교육 및 직업훈련을 위해 사기업

의 직업훈련 지원, 전일제학교 교육 강화와 유아보육 확대

□ 메르켈 대책

- 2008년 7월부터 본격화된 글로벌 경제위기에 대응하여 메르켈 정부는 제조업 분야와 금융 분야에 대한 적극적인 대응에 나서고 있음.
- 산업부문 전반의 어려움에 대응하여 메르켈 정부는 기존 1단계 대응책에 이어 2단계 경기부양 대책(착수 시간 2009년 7월~2010년)을 계획
 - 1단계 대응책의 경우 당장의 경기 부양을 위한 300억 유로와 금융부분 안정화를 위한 500억 유로 등 총 800억 유로에 달함
 - 2단계 대책의 주요 내용은 다음과 같음
 - 첫째, 세금 및 지출비용 감소를 위해 180억 유로 투자
 - 둘째, 침체된 자동차 산업을 지원하기 위해 9년 이상된 차를 폐차하고 신차를 구입할 경우 2500유로의 환경 보너스를 제공
 - 셋째, 자금조달이 어려운 기업들에 신용보증 프로그램 시행
 - 넷째, 도로 건설 및 학교 시설의 보수와 각종 투자
 - 다섯째, 구매력 강화를 위해 한 자녀당 100유로 보너스 지급

3) 스웨덴

- 스웨덴 사민주의 체제는 ‘자본주의 경제체제 내’에서 ‘평등’과 ‘연대’라는 사회주의 가치를 추구. 더욱이 수출 지향적인 스웨덴 경제모델의 특성상 세계경제가 불안정하거나 불경기에 접어들면 경제모델 자체에 충격이 직접적으로 가해지는 구조적 특성도 존재
- 최근의 글로벌 경제위기 속에서 스웨덴 역시 상당한 충격을 받고 있음. 특히 자동차 산업 부문과 건설 부분의 피해가 증가추세에 있음

- 이에 따라 강력한 경기부양책 발표하여 자동차 산업 지원, 각종 기업세 납부 시한 연기, 신규채용 시 감세 및 주택 개증축 감세 혜택을 제공하고 미래 자동차 산업에 능동적으로 대응하기 위해 친환경 자동차산업연구소를 설립하는 국가적 R&D 프로젝트에 착수

○ 복지전달체계의 개혁

- 스웨덴은 2005년 사회복지를 관할하는 16개 정부기관·시민단체 대표자·정부기관 등이 공동으로 ‘잘못된 사회복지지원금 지급방지 대표단(FUT)’을 만들어 사회복지지원금의 부당지급을 바로잡고 운영체계를 개선하기 위한 조처 단행

5. 소결로서의 시사점

- 미국, 영국, 일본, 프랑스, 독일 그리고 스웨덴의 사례를 살펴본 결과, 이들 나라들의 중산층 대책은 단기적으로는 경제위기 극복을 위한 직접적인 대응의 일환으로 추진되면서도 동시에 큰 틀에서 교육제도나 새로운 산업 구조의 변화까지 염두에 둔 포괄적이면서도 전략적 프로그램을 통해 추진되고 있음.

□ 중산층 복원력 제고를 통한 위기 대응, 예방 및 완화 전략 추진

- 경제위기 상황에 대응하여 단기적이면서도 직접적인 경기부양 효과가 있는 정책을 펼치면서도 일관되게 중산층의 사회적 복원력을 키우기 위한 전략적인 정책프로그램을 마련하여 추진하고 있음.
- 또한 단기 처방이나 직접적인 중산층 지원정책 뿐만 아니라 장기적으로 중산층의 개인역량과 적응력을 강화함으로써 사회적 위험과 변화하는 환경에 능동적으로 대응, 예방 및 완화할 수 있도록 하는 전략이 중산층 대응전략의 기본 골자가 되고 있음.

□ 고용창출과 근로유인을 핵심으로 한 중산층 강화전략

- 사회적 복원력 제고 전략의 핵심은 일방적인 복지수혜를 베푸는 방식이 아니라 '일자리 확대'를 통해 일할 능력을 키워주고 일을 할 수 있는 여건을 만드는데 있음
- 주요 선진국들은 공히 신속하면서도 대담하게 많은 일자리 창출에 주력하고 있으며 근로가정에 대한 세제지원이나 근로소득보전제도 등 근로유인을 제공하는 데 초점을 맞추고 있음

□ 사회복지 프로그램을 강화 및 복지전달체계의 개혁

- 경제위기에 대응하기 위해 사회복지프로그램을 확대 정비하고, 동시에 이러한 프로그램들이 '효율적이면서도 생산적으로 기여'할 수 있도록 감독체계를 구축하는 데 힘쓰고 있음.

V. 한국의 사회안전망과 위기대응대책

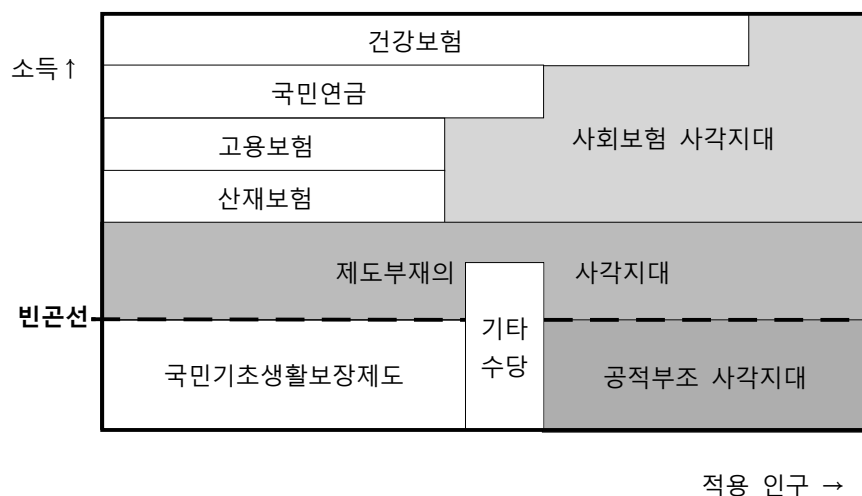
1. 한국의 사회안전망 점검

- 1997년 IMF 이후 경기초생활보장제도의 도입, 사회보험 급여범위의 확대, 적극적 노동시장정책 강화 등을 통한 사회안전망 구축을 위한 정책적 대응을 강화
- 사회안전망의 제도적 구축에도 불구하고 보험료 납부예외에 따른 사실상 적용배제, 일부 엄격한 기준 및 재정여건 등으로 실제로는 수혜를 받지 못하는 사각지대가 광범하게 존재
- 특히, 빈곤선 바로 위의 차상위계층과 저소득층의 경우에는 사회보험과

공적부조의 적용에서 소외되어 사회안전망의 보호를 거의 받지 못하는 제도부재의 사각지대에 있음

- 중산층의 경우에도 노령이나 실직 등의 사회위험을 대비한 사회보험의 보호를 받지 못하는 계층이 많아 위험 발생 시 빈곤층으로 추락할 가능성이 상존함

[그림5-1] 한국 사회안전망의 사각지대



출처: 노대명(2007: 592)

□ 사회안전망의 광범한 사각지대

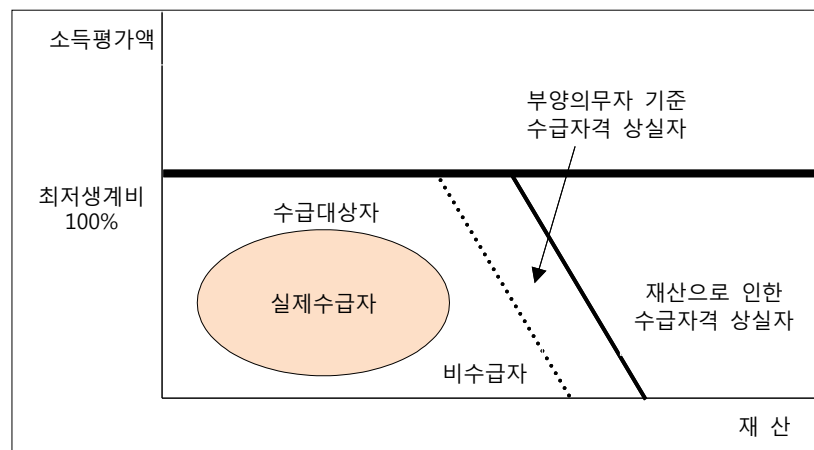
- 국민연금의 경우 국민연금 가입자 중 28.0%가 납부예외자이며, 사각지대인 비납부자의 비중이 상당히 큼
- 저소득층일수록 국민연금 납부율이 낮음. 즉, 최저생계비 120% 이하 계층에서 가입자중 67-68%, 최저생계비 120-150%의 가구는 51.4%가 비납부자임. 자영업자의 39%가 비납부자이며, 특히 임시일용직은 전체 비납부자의 44%를 차지하고 있음
- 건강보험의 경우 보험료 체납으로 인한 사각지대가 존재. 2008년 9월 현재, 건강보험료의 6개월 이상 체납세대는 129만 세대로 전체 대상세대의

16.6%에 이르고 있음

- 소득수준별 체납률은 최저생계비 100-120%미만의 차상위계층이 가장 심각한 사각지대에 있으며, 건강보험 보험료 체납률이 가장 높은 가구는 임시일용직 근로자 가구주임.
- 고용보험의 외연확장에도 불구하고, 임금근로자의 낮은 고용보험 적용률, 낮은 실업급여 수혜율, 자영업자의 낮은 가입 등으로 실제 고용보험의 보호에 있는 근로자와 실업위험에 빠진 근로자 중 고용보험 혜택을 받는 비중이 낮아 실질적인 사회적 안정망으로서 기능은 미약
- 2007년 현재 1,288,1387개 사업장의 9,063,301명의 근로자가 고용보험의 적용대상. 이러한 수치는 15세 이상 경제활동인구의 37.4%이며, 전체 임금근로자에 대비 적용률은 약 55%선에 불과
- 이러한 낮은 적용률은 임시직 근로자와 일용직 근로자의 적용률이 낮기 때문임. 2008년 8월 현재, 정규직의 고용보험 가입률은 65.8%인데 비해 비정규직의 가입률은 39.2%임
- 산재보험제도는 2000년 7월부터 상시근로자 1인 이상의 모든 사업장으로 적용되어 일부 적용 예외사업장을 제외하고는 사실상 모든 사업장이 산재보험에 적용대상임.
- 그러나 2007년 현재 산재보험 적용사업체 수와 근로자 수는 각각 1,429,885개소의 12,528,879명으로 1998년에 비해 적용근로자 수가 65.2% 증가. 그러나 산재보험의 적용률은 75.2%에 불과함.
- 2차 사회안전망으로서 국민기초생활보장제도는 1997년 말 경제위기 이후 근로능력과 관계없이 최저생계비 이하의 저소득층의 기초생활을 보장할 수 있도록 하는 국민기초생활법 제정(1999년)으로 도입.

- 2007년 현재 기초생활보장수급자 대상인원은 1,549,848명, 대상가구 852,420으로 증가. 총수급자 중 일반수급자는 94.4%이며, 시설수급자는 5.6%임. 일반수급자 중 60세 이상의 노인이 454,415명으로 31.1%를 차지하며, 1인 가구가 전체 60.1%인 511,975가구임.
- 기초생활보장수급대상의 증가에도 불구하고 엄격한 부양의무자 기준과 소득평가액 규정으로 인하여 상당한 규모의 사각지대가 존재. 수급자격을 가진 자 중에서 실제 수급자의 비율은 약 50% 정도에 불과한 것으로 평가되어 기초생활보장제도의 사각지대가 상당한 규모임(구인화·백학영, 2008)
- 복지패널조사의 분석결과를 보면, 최저생계비 50%미만의 빈곤인구 중 35.5%, 최저생계비 50-75%미만 중 65.2%, 최저생계비 75-100%미만 빈곤인구의 75.8%가 수급을 받지 못하는 것으로 나타남

[그림5-2] 국민기초생활보장제도의 사각지대



출처: 구인화·백희영(2008: 196)에서 수정·재작성

2. 기타 사회안전망과 위기대응대책

1) 정부의 위기대응정책

- 유례없는 국제금융시장 불안이 글로벌 주가 급락 등 불안심리가 실물경제로 전이되면서 세계경제의 침체가 장기화될 우려 속에서 정부는 각종 경기부양 및 서민 생활 안정대책을 제시
- 2008년 3월 주거지원계획, 6월 고유가 극복 민생종합대책, 8월 저소득층과 사회적 약자 보호를 위한 생활공감대책 등을 비롯한 다양한 대책들을 발표
- 현 정부의 대책은 녹색성장을 통한 경제위기 극복과 이를 통한 지역격차 해소 및 일자리 창출, 중소기업과 영세상인에 대한 지원 강화, 저소득층·영세자영업자·농어민 등 취약계층에 대한 복지재정 지원강화 등으로 정리될 수 있음

2) 서민·빈곤층 지원대책과 일자리창출 및 교육복지

- 서민·빈곤층 지원대책의 주요내용은 다음과 같음
- 서민자녀 교육·보육 지원책: 저소득층 대학생 근로장학금 지원대상과 규모의 확대, 저소득층 초등학생 자녀를 위한 시·도교육청 지원 초등보육교실의 증설 및 수혜범위 확대, 중학교무상교육 강화 및 보육돌봄서비스 강화
- 일자리 유지 및 창출: 저소득층을 대상으로 단계별 취업지원 서비스 제공, 청년층 잡트레이닝과 직업교육지원 강화, 청년 공공근로 등 사회적 일자리 창출 및 저소득층 취업지원과 자활취업 촉진 강화
- 복지분야: 생계능력이 없는 저소득층의 최저생계비 인상, 에너지보조금 지원, 기초수급자 및 차상위계층 등 근로빈곤층의 자활근로사업 확대

- 사회안전망 강화: 위기 상황에 직면한 저소득층 가구에 대한 긴급복지지원 확대, 실직·폐업으로 인한 근로빈곤층의 직업훈련과 구직기간의 생계비 지원, 저소득층 자녀들의 학교급식비 지원 등
- 소상공인 생업지원책: 전국 206개 전통시장에 대해 주차장, 아케이드, 화장실 등의 개보수 실시, 소규모 점포를 대상으로 조직화사업 지원 및 체계적인 컨설팅 실시 등을 통해 소상공인들의 경쟁력 강화와 안정적 영업활동을 지원

○ 녹색뉴딜, 일자리창출 및 교육복지

- 2009년 1월 6일 '일자리 창출을 위한 녹색뉴딜사업 추진방안'을 발표. 이 방안은 기존의 저탄소·친환경·자원절약 등 녹색성장 정책들을 체계적으로 묶고 고용창출 정책을 융합하고, 일자리를 만들어 성장동력으로 삼는다는 것임
- 교육과학기술부는 저소득층에 대한 교육지원을 강화한 2009년 '교육복지 대책'을 발표. 교육비 지원 확대, 방과후학교 지원 확대, 위기청소년을 위한 3차원 안전망 'Wee Project' 구축, 저소득층 대학생 지원 등을 주 내용으로 함

3) 위기대응대책에 대한 평가적 점검

(1) 위기대응사업의 구성

- 2009년 정부예산에 반영된 주요 서민·민생안정대책(2009년 1월 현재 기준)을 대상으로 6개 범주로 분류

[표5-1] 주요 위기대응 정부대책(2009년 1월 기준)

구분	세부 사업	예산(억원)	대상자(명)
일자리 제공	•a1 청년인턴제 확대: 공공기관 행정인턴십; 중소기업 인턴제-인간비 50%지원 등 •a2 단기일자리 제공: 국토대청소, 주요국가통계 DB 구축에 따른 일자리 제공 등 •a3 사회서비스일자리 창출: 국립공원 5대강지킴이, 사회적일자리, 아이돌보미지원, 장애인사회활동지원, 산모신생아도우미지원 등 •a4 노인일자리: 주유원, 택배원 등 65세 이상 노인적합형 일자리 확대 •a5 중소 벤처 창업지원: 아이디어상업화, 신기술창업인턴사업화 등 창업지원 •a6 훈련 및 연수 지원: 미래산업분야 청년리더양성, 글로벌청년리더 양성 등 인력양성	22,623 12,366 1,391 1,155 13,744 14,302	48,300 126,000 5,300 160,000 29,000 -
자영업자 지원	•b1 무보증 소액서민대출 확대: 저소득층에 대한 마이크로크레딧-무보증창업자금 제공 •b2 저소득층 생업자금 융자: 기초생보자 및 차상위계층 등의 창업지원활성화를 위한 융자사업 •b3 한부모가족 자립자금 대여: 저소득 한부모가족의 창업·생활자금 보증 대출 •b4 장애인자립자금 대여: 저소득 장애인에 대한 자립자금 대여 •b5 지역신용보증재단 재보증: 저신용·무점포 자영업자 등 금융소외계층의 자금조달 지원을 위한 지역신용보증재단의 보증공급 확대 •b6 소상공인 지원: 소기업소상공인 경영안정자금 지원-업체당 평균 28백만원 융자 •b7 폐업자영업 전업지원: 재창업 및 사업전환을 위한 폐업 자영업자에 대한 전업지원자금의 융자-업체당 평균 40백만원 융자	130 72 30 160 600 5,000 1,000	1,000(가구) 570(가구) 150(가구) 570(가구) - 18,000(업체) 2,500(업체)
실직자 지원	•c1 실업급여: 180일 고용보험가입 비자발 실적시 평균임금 50%를 90~240일간 지원 •c2 고용유지지원금: 감원 대신 임시휴업·휴직·훈련 등 고용유지조치시 임금 및 훈련비 지원 •c3 전직지원장려금: 이직예정자에게 전직 지원시 소요비용의 전부 또는 2/3 지원 •c4 실업자직업훈련: 신규실업자 및 전직실업자에 대한 무상 취업교육 및 교통비와 식비 지원 등 •c5 체불근로자 체불임금지원: 도산기업의 퇴직자에게 3개월분 체불임금, 3년간 퇴직금 등 지원 •c6 실직자정생활안정자금: 가족부양책임자의 실적시 최대 600만원 대부 •c7 훈련중 생계비 대부: 3월이상 훈련 참여시 월100만원 대부	33,265 583 28 3,358 2,068 270 597	1,211,000 65,000 1,000 147,000 48,000 9,000(가구) 16,000
저소득층 생계지원	•d1 기초생활급여: 최저생계비 4인 가구기준 133만원/월로 인상 •d2 긴급생계지원 요건 및 급여 확대: 갑작스런 위기상황으로 생계유지가 곤란한 저소득층에 대한 생계·의료·주거·교육·사회복지시설이용 지원 등 •d3 결식아동 급식 한시 지원: 저소득가정의 결식아동 대상 방학 중 및 토·공휴일 종식 지원 •d4 무상 식품 지원: 기부식품 무료배급하는 푸드뱅크의 식품비용 및 푸드마켓 설치비용 지원 •d5 저소득층 에너지 보조금: 기초생활수급자, 차상위 중증장애인, 노인시설에 월2만원 한시 지원 •d6 차상위계층 양곡 지원: 동절기동안 정부양곡을 50% 할인 판매 •d7 저소득층 의료비 지원: 미숙아·선천성이상아, 암환자, 희귀난치성 환자 진료비 지원	71,427 515 421 104 903 163 763	1,586,000 42,000 160,000 377(개소) 960,000(가구) 70,000(가구) -
교육 지원	•e1 무상보육 확대: 영유아 무상보육 확대 - 차상위계층에서 소득하위 50%계층까지 확대 •e2 시설미이용아동 양육비: 어린이집이나 유치원을 이용하지 않는 차상위계층 0-1세 아동의 양육비 월10만원 지원 •e3 기초생활수급자 장학금: 대학생 장학금 지원대상을 기존 1학년에서 4학년까지로 확대 •e4 학자금 신용보증기금 지원: 정부보증 학자금 대출 및 이자 지원 대폭 확대 •e5 근로장학금 확대: 전문대학생에서 4년제대학생으로 국가근로장학금 지원대상을 확대	8,107 324 2,333 4,107 1,095	630,000 67,000 52,000 320,000 37,000
주거 지원	•f1 영구임대: 기초생활수급자, 국가유공자, 한부모가정, 탈북자가정 등에 공공임대주택 제공 •f2 국민임대: 무주택세대주로서 월평균 도시근로자의 소득 70%가정에 장기 공공임대주택 제공 •f3 다가구매입임대: 월평균 도시근로자의 소득 70%가정에 다가구주택 매입후 임대 •f4 기존주택전세임대: 기초수급자, 차상위계층 등에 도심내 생활권의 기존주택을 매입후 임대 •f5 저소득가구전세자금 융자: 무주택저소득세대주에 대한 전세자금 융자 •f6 근로자서민전세자금 융자: 연소득 3천만원이하 무주택세대주에 전세자금 융자 •f7 근로자서민주택구입: (부부합산 연소득 2천만원이하 무주택세대주에 주택구입자금 융자)	708 32,338 2,332 7,861 3,960 30,188 30,080	5,000(호) 50,000(호) 7,000(호) 13,242(호) 2,300(호) 119,000(호) 68,000(호)

(2) 위기대응사업의 적용범위

○ 소득계층을 기준으로 할 때, 위기대응정책의 주된 정책대상은 기초생활 보호대상자 및 차상위계층 등 빈곤층임

적 예방이나 위험발생의 충격을 미리 완충시키는 완화적 차원의 해결보다는 빈곤의 위험에 빠진 사람들을 대상으로 한 단기적·임상적 대책들에 치중

- 프로그램의 시간적 효력을 보면 위기대응사업들 중에서 주거지원과 일부 교육지원사업을 제외한 나머지 사업들은 모두 임시적인 빈곤완화 기제의 성격을 가짐
- 검토결과를 종합할 때, 현재 정부의 위기대응정책들은 빈곤저지의 기능은 강하지만 빈곤층으로 추락한 계층에 대한 중산층 복원기능 및 중산층의 빈곤추락을 방지하거나 지원하는 기능은 부족
- 따라서 정책의 대상집단 차원에서 기존 인구특성에 따른 범주나 빈곤층에 한정된 사업을 넘어 보다 보편적인 대책으로 강구되어야 함. 특히 중산층 복원이라는 측면에서는 사회안전망의 보호기능이 취약하여 빈곤층으로 추락할 위험성이 높은 차상위계층에서 한계중산층에 대한 지원에 주안점을 두어야 할 것임

(4) FGI 조사를 통해 본 정책평가

- 예상보다 정부 정책 수혜자 많고, 긍정적 평가 많음
 - 한국의 복지수준이 매우 미흡하다는 일반적 인식에 비해 매 조사집단 별로 1~2명 이상 실제 정부정책의 수혜를 받았다는 응답자 존재
 - 대표적인 사회안전망 중의 하나인 고용보험에서부터 방과후 학교, 유아학비지원제도와 같은 교육지원정책, 고령자의료지원제도, 고용촉진지원금 제도 등의 노동복지정책을 실제 체험한 사례가 많음
 - 실제 체험자들의 경우 실질적인 도움이 되었다는 긍정적 평가가 많음
- 수혜 경험 없는 응답자는 극도의 불신 팽배
 - 그러나 직접 경험해보지 않은 응답자들은 전혀 정보를 가지고 있으면서도 그 사업의 실효성에 대한 강한 불신을 갖고 있음. 이는 기본적으로

로 정부에 대한 불신으로부터 비롯된 것으로 보임

- 실제 정부지원을 신청했지만 지원대상이 극빈층을 대상으로 한정되어 지원대상에서 제외되거나 잘못된 분류기준(에 의해 자신이 적절하게 지원받지 못한 것에 대한 불만이 집중됨

※ 예: 유아학비지원제도의 경우 자동차 대수와 배기량을 일괄적으로 적용. 영업용 차량 때문에 수혜대상에서 제외되는 것은 불합리. 보험적용기준인 자차기준으로 적용하는 것이 필요

○ 정책 자체보다는 전달체계와 비효율적 집행이 문제

- 다양한 정부 정책에 대한 1) 적극적인 홍보가 부족하고 2) 지원기준이 불합리하며 3) 부정수령에 대한 감독이 허술한 점에 대해서는 질타의 목소리가 높음
- 정부의 “희망복지 129”, “맞춤형·통합형 복지서비스체계 구축”, “찾아가는 복지서비스 구축 목표”는 체감하지 못하는 것으로 나타남

VI. 분석의 시사점 및 정책제언

1. 분석의 시사점

- 연구결과의 시사점을 종합해보면, 중산층복원을 위한 정책수립에 고려해야 할 사항은 다음과 같음

□ 복지패널데이터 및 문헌분석의 시사점

- 중산층에 속하면서도 중산층 인식을 갖지 못하게 하는 요인으로서 ‘교육·주거·금융자산·부채·고용의 불안정성’ 등의 요인이 공통적으로 지적되었음
- 이는 한국사회에서 중산층 대책의 초점이 객관적 위험관리 뿐 아니라 국민들의 인식전환을 위한 대책도 동시에 병행될 필요성을 의미함. 중산층 인식의 ‘거품’을 빼고 현실적인 중산층인식을 갖게 할 대책 마련과 동시에 중산층 생활고의 주요 요인들에 대한 대책이 결합될 때 체감하는 실효성 있는 중산층대책이 가능할 것임
- 객관적 소득계층을 구분하는 요인으로서 가구규모와 근로수입이 있는 가구원의 수가 중요함
- 빈곤층의 경우 전체 가구 규모 및 수입원 규모가 매우 낮고 중산층의 경우 평균 전체 가구원 수가 3.23명 수준이고 수입이 있는 가족 구성원은 1.61명으로 맞벌이 여부가 매우 중요한 요소가 되고 있다는 점을 고려하여 지원책을 강구할 필요가 있음
- 정부의 차원의 위험예방 대책에서 크게 “교육”과 “일자리 창출” 중심의 대책이 주요과제로 등장

□ 주요 선진국의 중산층대책 비교 연구의 시사점

- 미국 오바마 정부와 영국 노동당 정부의 사례를 살펴보면 현재 한국정부가 추진하고자 하는 중산층 대책은 상당히 공통된 문제의식을 공유하고 있음을 확인할 수 있음
- 경제적 위기 상황에도 불구하고 정부가 소득보전 등 일방적인 지원에 매몰되기 보다는 적극적인 일자리 창출을 통해 ‘일하는 복지’ 실현이라는 문제의식에 기초한 정책을 구사하고 있음.
- 일시적인 경제위기에 대한 수동적 대응보다는 장기적으로 중산층 복원력과 사회적 상승이동의 가능성을 높여줄 수 있는 위기 예방을 위한 교육 정책에 대한 투자가 진행되고 있다는 점이 교훈
- **교육의 측면에서는** 교육기회의 확대와 영아 및 유아 교육의 국가 개입의 확대
- 현재 우리나라는 사교육비로 인한 가계 부담이 과거와는 달리 자유로운 사회적 신분 이동을 저해하는 요인으로 작용하고 있으므로 교육기회의 확대가 필요
- 외국의 중산층 강화 방안이 모두 영·유아에 대한 국가의 지원과 이 시기의 우수한 교육 수혜를 강조하고 있는 것도 주목해야 함
- **일자리 창출의 측면에서는** 중산층 강화 방안의 기본은 고용 창출이라는 인식 하에 국가의 직접적인 지원보다 일자리를 창출하여 스스로 자립할 수 있도록 하는 것이 주요 선진국들의 가장 중요한 정책적 목표임
- 복지 혜택의 증대 못지않게 어떻게 하면 신분적으로나 경제적으로 안정적인 일자리를 많이 만들어 낼 수 있느냐 하는 문제가 가장 근본적인 대

책이 되어야 함

- ※ 영국과 미국의 경우, 세제 정책(tax policy)이 노동에 참여하게 하거나 중산층 지원과 관련한 대책에서 매우 중요하게 다뤄지고 있음. 복지정책을 강하게 추진해온 스웨덴이나 독일, 프랑스 등의 대륙 국가들에서도 공통적으로 나타나는 특징임

□ FGI 조사결과의 시사점

- 사무직 근로자를 제외하고 대체로 현재의 경제위기 상황이 IMF 위기 때보다 심각하며 이미 피부로 실감하고 있다는 응답자들이 많음. 2009년 실물경제의 위축까지 예고되고 있는 시점에서 중산층 붕괴 대책을 조속히 추진되어야함을 보여줌
- FGI 조사결과 정책수혜자가 적지 않고 수혜자들의 경우 정부의 위기관리 체제에 대한 긍정적 평가와 신뢰를 보내고 있음. 그러나 정부의 위기관리체제를 경험하지 못한 경우 극도의 불신과 냉소를 가지고 있다는 점은 이후 정책추진과정에서 고려해야 할 중요한 변수임
- 정부의 복지정책과 위기관리 능력에 대한 광범위한 불신은 집권초기 정책혼선에서 비롯된 점도 없지 않지만 상당부분은 위기관리제도 및 정책의 전달체계의 문제가 크게 작용한다는 것이 응답자들의 공통된 지적임

□ 정부대책에 대한 점검 결과의 시사점

- 외환위기 이후 사회안전망의 제도적 구축에도 불구하고 실제로 광범하게 존재하는 사각지대를 해소하기 위한 사회안전망의 확대 및 강화가 요구됨
- 특히, 사회보험과 공적부조 대상에서 소외되어 사회안전망의 보호를 거의 받지 못하는 빈곤선 바로 위의 차상위계층과 저소득층에 대한 사회적 안

전장치가 제공되어야 할 것임

- 중산층의 경우에도 노령이나 실직 등의 사회위험을 대비한 사회보험의 보호를 받지 못하는 계층이 많아 위험 발생 시 빈곤층으로 추락할 가능성이 높기 때문에 빈곤추락을 저지할 수 있는 장치가 요구됨
 - 국민연금과 고용보험 등 1차 사회안전망의 사각지대에 놓여있는 비정규 근로자와 자영업자 등을 대상으로 한 실질적인 사회적 보호장치가 강구되어야 함
- 유례없는 세계적 경제위기로 인한 중산층 감소 및 빈곤 심화에 대응한 최근의 각종 위기대응책에 대한 분석결과, '중산층 복원'에 초점을 둔 정책이 강화될 필요가 있음을 시사
- 관련대책들의 보호기능은 대부분 저소득 빈곤층을 대상으로 하고 있을 뿐이며, 경제위기에 따른 사회적 위험 발생에 대응한 중산층을 정책적 대상으로 한 사업은 극히 부족함. 현재 정부의 위기대응정책들은 빈곤저지에 치우쳐 있어, 빈곤에서 탈출하여 중산층으로 복원할 수 있도록 도와주는 지원기능 및 중산층의 빈곤추락을 방지하는 기능은 부족함
 - 따라서 정책의 대상집단 차원에서 기존 인구특성에 따른 범주나 빈곤층에 한정된 사업을 넘어 보다 보편적인 대책으로 강구되어야 함. 특히 중산층 복원이라는 측면에서는 사회안전망의 사각지대에 있는 차상위계층에서 한계중산층에 대한 지원에 주안점을 두어야 함
 - 대응전략의 차원에서도 이미 발생한 사회위험의 충격을 줄이기 위한 대응책 뿐만 아니라 위험발생을 방지하거나 감소시킬 수 있는 사전적 예방이나 위험발생의 충격을 미리 완충시키는 완화적 차원의 해결책을 마련해야 함

- 임시적인 빈곤완화를 위한 단기적인 대응을 넘어서 사회적 위험 발생시 중산층과 저소득층의 경제적 충격을 완화할 수 있는 지원으로서 교육비와 주거비 부담의 실질적인 경감대책이 확대되어야 함. 특히 계층별 교육격차의 심화 및 세대간 빈곤 세습의 문제에 대응한 교육복지에 대한 투자가 대폭 확대되어야 할 것임

2. 위험관리 영역별 정책 방향

- 새로운 사회적 위기에 대응한 정부의 중산층복원대책의 방향은 장기적으로는 새로운 사회적 위험을 대비하고 사회적 복원력을 제고를 지향하고, 중단기적으로는 사회적 위험에 대한 적응능력을 강화하여야 할 것임

1) 대응방향 : 중산층 위험예방 및 복원 전략으로 전환

□ 복지 대 성장의 논쟁에서 빈곤 예방과 복원력 증대로 인식전환

- 사회적 위기에 대응하기 위해서는 사회적 복원능력을 키우고 위험요인을 예방, 완화, 적절히 대처하는 ‘사회적 위기관리능력’의 구축이 핵심 요건임
- 산업구조의 변화에 따라 새로운 취약계층을 양산되고, 변화의 주변부에 위치한 산업종사자들이 ‘근로빈곤층’으로 전락할 가능성이 큼
- 유동성과 불확실성이 가속화되고 있는 현 경제사회적 환경을 고려할 때, 노동의 유연성과 안정성의 통합 대책을 강조하는 ‘노동의 유연안정성’에 기초한 사회적 위험관리 전략으로 전환하는 것은 불가피

□ 사회적 위험의 관리 전략에 입각한 중산층 복원대책

- 사회적 위기에 대응하여 예방(risk prevention), 완화(risk mitigation), 대항(risk coping)의 위험관리 전략으로 접근할 필요

- 국가의 역할은 새로운 사회적 위험을 통제하거나 직접 대항하는 것 보다는 오히려 사회적 위험을 예방하고 완화하는 방법에 무게중심을 이동하면서 개인과 사회의 복원능력과 자립적 적응력을 키우는 데 역점을 두어야 함(Shumid 2006)

[표6-1] 중산층 복원 3대 전략의 특징과 사례

정책범주	Timing	접근법의 특징	정책사례
위험예방 Risk Prevention	사전	<ul style="list-style-type: none"> • 위험관리의 가장 이상적인 방식 • 미래위험요인의 전략적 예측에 기반하여 위험이 발생할 확률 억제 • 위험에 대한 소극적 대비 뿐 아니라 사회적 계층상승의 전략적 준비 • 개인차원에서는 대비 어려움 “정부의 역할” 중요 • 거시정책, 기술훈련프로그램, 노동시장 정책 등 정책수단 • 미래위험예측 및 수요예측이 관련 “예측력이 국가경쟁력” 	<ul style="list-style-type: none"> • OECD/영국 전략기획청에서 미래 핵심기술수요에 기초한 교육체제 개편전략 • 한국 : 녹색성장전략 • 영국 : Sure start • 미국 : Zero to Five Plan
위험완화 Risk Mitigation	사전	<ul style="list-style-type: none"> • 미래의 일어날 위험의 충격을 감소시키는데 초점 • 미래 발생할 위험을 정확히 파악 못한 상황에 대비하기 위한 자산 다변화(portfolio diversification)/공식적 비공식적 보험제도(insure mechanism) / 헷징(hedging) 등 활용 • 위험요인 분산이 중요하기 때문에 특수전문기술(specific skill)보다는 다방면으로 활용가능한 일반적 기술(general skill)과 다양한(multiple) 기술 습득이 중요 • 사회적, 정치적 자본에 투자하는 것도 개인적 차원의 위험완화 방법 	<ul style="list-style-type: none"> • 4대 보험/ 연금 등 • 다양한 자산투자(부동산/주 택 구입/주식투자) • 저소득층, 중소상공인을 위한 금융지원제도 * 한국에서는 위험완화를 위한 자산투자가 위험을 감소한 자산증식을 수단으로 변질 되어 또 다른 위험요인으로 작용
위험대응 Risk Coping	사후	<ul style="list-style-type: none"> • 발생한 위험의 충격에 대응하는 전략 • 자산매각이나 대출 등을 통해 발생비용을 해소하는 것 • 정부의 재난구조제도나 사회적 부조, 보조금 지원, 세제지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 유가환급금 • 정부가 지급하는 각종 보조금 • 공공근로 등

2) 새로운 사회적 위험 대비와 복원력 제고를 위한 장기 대책

□ 근원적 위험예방(risk prevention): 주류 중산층 안정화 정책

- 중산층 붕괴와 신빈곤화라는 심각한 사회적 위험에 대응한 정부의 대책은 위기의 충격을 직접적으로 감소시키기 위한 위험대응(risk coping)

차원의 대책에만 매몰되어서는 안 됨

- 전략적 예측에 기반하여 미래의 위험요인의 충격을 완충할 수 있는 위험 완화(risk mitigation) 및 위험예방(risk prevention)정책에 대한 고려가 필수적임. 특히 중산층 위험예방은 주류 중산층의 안정화 차원에서 장기적으로 추진되어야 함
- 결론적으로, 장기적 대책방향은 개인과 사회의 복원력을 높이는데 국가 역량과 자원을 투입하여 새로운 사회적 위험에 스스로 대응할 수 있는 능력을 제고하는 것임
- ※ 인적 자본의 축적과 복원능력 개발을 통한 위험예방의 효과성을 높이기 위해서는 평생교육과 기술교육 프로그램에 대한 개혁이 필요하며, 특히 미래의 인력수요에 대한 예측을 전제로 한 효과적인 교육프로그램 개발이 있어야 할 것임

3) 새로운 사회적 위험을 대비한 중·단기적 위험대응 대책

- 사회적 위험에 대응한 중·단기 대책은 위험대항(risk coping) 및 위험완화(risk mitigation)에 중점을 두고 진행되어야 함

□ 신속한 위험대항(risk coping): 빈곤층추락 한계중산층 지원정책

- 한계중산층의 실업으로 인한 빈곤화가 예상됨에 따라 이들 취약계층에 대한 지원책의 준비가 시급함. 최근 정부가 일시적 실업상태에 있는 신빈곤층을 대상으로 한 기초생활지원수급자 확대, 파산이나 폐업에 처한 자영업자 일부의 고용보험 제공, 의료보험 일시 연장, 방학중 결식아동 배식지원 등의 정책마련은 타당하고 시의성 높은 대책임
- 정치권의 극단적 여야 대립은 어려운 시기에 국민에게 더욱 좌절감을 안

겨주고 있음. 정치권은 초당적 합의를 통해 국민에게 희망을 주는 메시지를 발신하고 긴급한 민생현안을 해결하기 위해 지도력을 발휘해야 함

- 이를 위해 주요 정당 지도자들은 국회 내 초당적인 임시기구를 마련해 외환위기보다 어렵다고 하는 2009년 한국사회의 경제위기에 적극 대처해야 함
- 정치권과 정부는 협력해 국민을 안심시키고 희망을 줄 수 있는 정치적 메시지를 개발하고 이의 실천을 보여주어야 함. 이러한 메시지의 키워드는 ‘푸른 민생,’ ‘나누는 공동체,’ ‘서로를 붙들어 주는 중산층,’ ‘열린 중산층’ 등 다양한 용어를 구상해 볼 수 있음

□ 위험완화(risk mitigation)의 사회인프라 구축: 민간 영역의 책임확대 및 사회네트워크의 강화

- 주류 중산층의 불안은 높은 기대심리에 따른 거품현상에도 기인하는 만큼, 중산층의 자족감을 증대시키고 나누는 정신을 양양하는 사회혁신이 필요함. 이는 정부보다는 민간이 주도하는 사회공동체 혁신이 따라야만 가능한 것임
- 최근의 중산층 위기와 빈곤확대 문제에 대한 대응은 정부, 기업, 시민사회가 공히 “사회적 공감대를 형성하고 및 문제해결을 위한 협력적 노력”이 이루어져야 함

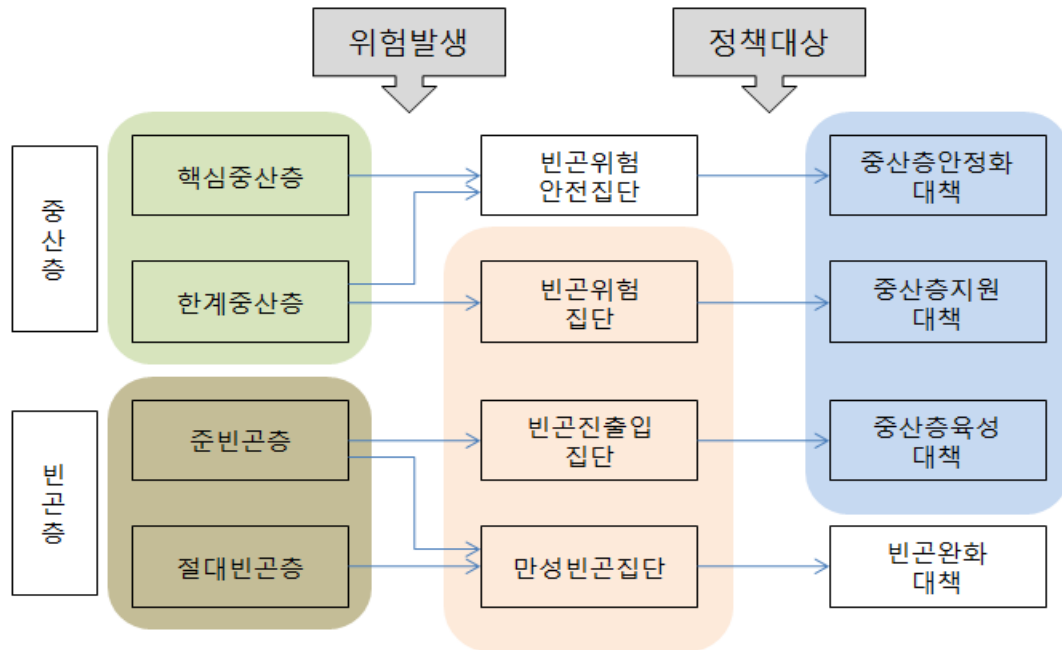
3. 중산층복원을 추진전략

1) 정책대상별 맞춤형 정책접근

- 정부의 중산층복원대책은 ① 한계중산층이 빈곤층으로 추락하지 않고 중

산층으로 남아있도록 하는 지원대책, ② 주류 중산층의 안정화 대책, ③ 장래 중산층에 희망을 주는 잠재적 중산층의 육성대책 등이 동시에 추진되어야 함

[그림6-1] 중산층대책과 주요 정책대상의 개념적 도식



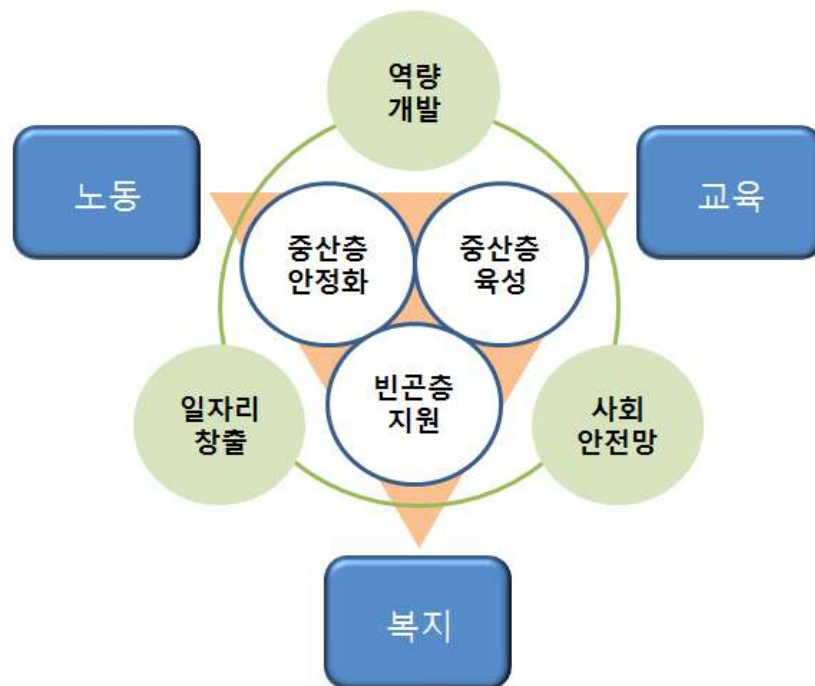
- 정책대상을 기준으로 할 때, 빈곤층을 축소하고 중산층을 확대하기 위한 중산층대책 전략은 ①한계중산층이 빈곤층으로 추락하지 않고 중산층으로 남아있도록 지원, ②주류 중산층의 안정화, ③장래 중산층에 희망을 주는 잠재적 중산층의 육성 등이 동시에 추진되어야 함. 여기에 새로운 사회적 위험에 따른 중산층과 빈곤층간의 역동적 변화를 감안할 때, 빈곤층을 대상으로 한 빈곤대책은 중산층대책의 효과를 제고하기 위한 토대임

2) 중산층복원을 위한 복지·교육·노동의 통합적 추진전략

- 중산층 약화를 방지하고 중산층 육성을 촉진하기 위해 중산층대책의 실천적인 정책은 기본적으로 빈곤의 위험에 대응하는 사회안전망의 강화, 중산층 유지 및 빈곤탈출을 위한 일자리 창출, 그리고 잠재적 중산층 육성을 위한 인적 역량 개발로 압축할 수 있음. 이는 곧 복

지, 교육, 및 노동 부문 정부정책의 통합적 추진전략을 의미하는 것임

[그림6-2] 중산층대책의 추진전략 구조



□ 사회안전망의 강화를 통한 중산층 약화 예방 및 빈곤층 지원

- 중산층대책 차원에서 사회안전망의 기능은 빈곤위험에 취약한 중산층이 빈곤층으로 추락하지 않도록 예방하고 빈곤층으로 추락한 중산층이 다시 상향 이동할 수 있도록 지원하는 것임. 이런 점에서 사회안전망은 빈곤정책인 동시에 중산층대책의 핵심인 중산층 육성과 안정화를 위한 핵심 인프라가 됨
- － 첫째, 사회보험의 사각지대 해소를 통해 사회보험 수혜범위를 확대하여 한계중산층 이상의 소득계층의 사회보장을 강화하고, 빈곤층의 생활보호 강화를 통해 빈곤을 완화하고 빈곤으로부터 탈출할 수 있는 기초적 보호망을 정비하여야 함.
- － 둘째, 1차적 사회안전망의 적용에는 시간적·현실적 제약요소가 있기

때문에 이를 보완할 수 있는 일시적 사회안전망이 확충되어야 함. 그렇지만, 사회안전망과 고용창출간의 효과적 연계를 위해서는 빈곤층의 근로동기가 훼손되지 않도록 해야 할 것임

□ 일자리 창출을 통한 중산층 확대 및 안정화

- 경제위기와 실직에 따른 소득감소가 중산층 약화의 주요 원인이라는 점을 고려할 때, 일자리 창출은 중산층의 안정적 유지와 확대를 위한 핵심 정책이 되어야 함.
- 첫째, 글로벌 금융위기에 따른 경기침체로 인한 일자리 문제의 심각성을 감안할 때 정부의 일자리 창출은 성장촉진적 전략만으로는 부족함. 따라서 일자리 창출 전략의 핵심은 성장과 고용을 동시에 달성할 수 있도록 해야 하며, 이런 점에서 R&D 투자 확대와 연결된 녹색일자리 창출사업 추진이 중요함.
- 둘째, 창업활성화와 중소기업 지원을 통해 지속적인 고용창출이 이루어지도록 해야 함. 이를 위해서 신생 중소기업이 성장가능성이 높은 시장에 진입하여 양질의 일자리를 창출할 수 있도록 정부가 창업 활성화 및 사업구조 고도화를 지원해야 함. 중소기업 보육사업의 활성을 위해 인력양성, 교육, 상담 및 자문서비스 등도 적극 지원하는 정책적 노력이 필요함
- 셋째, 영세 자영업자를 대상으로 한 자금 및 경영지원을 강화하여야 함. 이를 위해 영세자영업자의 상황에 따라, 경영안정자금 지원, 경영 컨설팅 제공, 긴급 생계지원, 재기지원 등 필요한 서비스가 적절히 제공되어야 함
- 넷째, 현재와 같은 저성장과 고실업의 경제 위기상황에서는 새로운 일자리 창출뿐만 아니라 기존 일자리를 계속 유지하도록 유도하는 것이 필요함. 이를 위해 노동시간 단축과 고임금 조정을 통한 일자리 나누기에 있어 공공부문의 선도적인 노력이 필요

□ 인적역량 개발을 통한 잠재적 중산층 육성

- 사회적 불평등과 빈곤의 악순환을 겨냥한 정부정책은 이를 재생산하는 구조적 고리인 교육에 초점을 두어야 할 것임. 저소득층이 세대내와 세대간에 있어 빈곤으로부터 탈출하도록 하기 위해서는 교육격차를 해소하는 것이 필요.
- 먼저, 중산층복원을 위한 인적역량 개발 전략은 교육지원 강화를 통한 빈곤의 대물림을 차단하는 것에 주안점을 두어야 한다. 세대간 빈곤의 계승을 막기 위해서는 교육복지의 사각지대를 해소하는 것이 필요하며, 무엇보다 빈곤아동 및 가족을 대상으로 보건, 복지, 교육, 문화 통합서비스를 제공하여 빈곤층 아동이 건강하게 성장하도록 지원해야 함
- 다음으로, 고용불안정성의 증가에 대응하는 근로자의 직업능력교육이 강화되어야 함. 우리 사회의 취약한 직업능력개발에 대한 인식을 전환하고 투자 확대를 통해 고용불안정성에 따른 빈곤위험의 발생에 대한 장기적 대응책을 마련해야함. 즉 고숙련-고생산성-고임금의 선순환을 지탱하는 교육-고용-복지의 통합적 직업능력개발지원체계가 필요함. 그리고 이것은 단순한 근로자의 직업훈련정책이 아닌 청년기에서 노년기를 포괄하는 평생직업능력개발체계가 되어야 할 것임